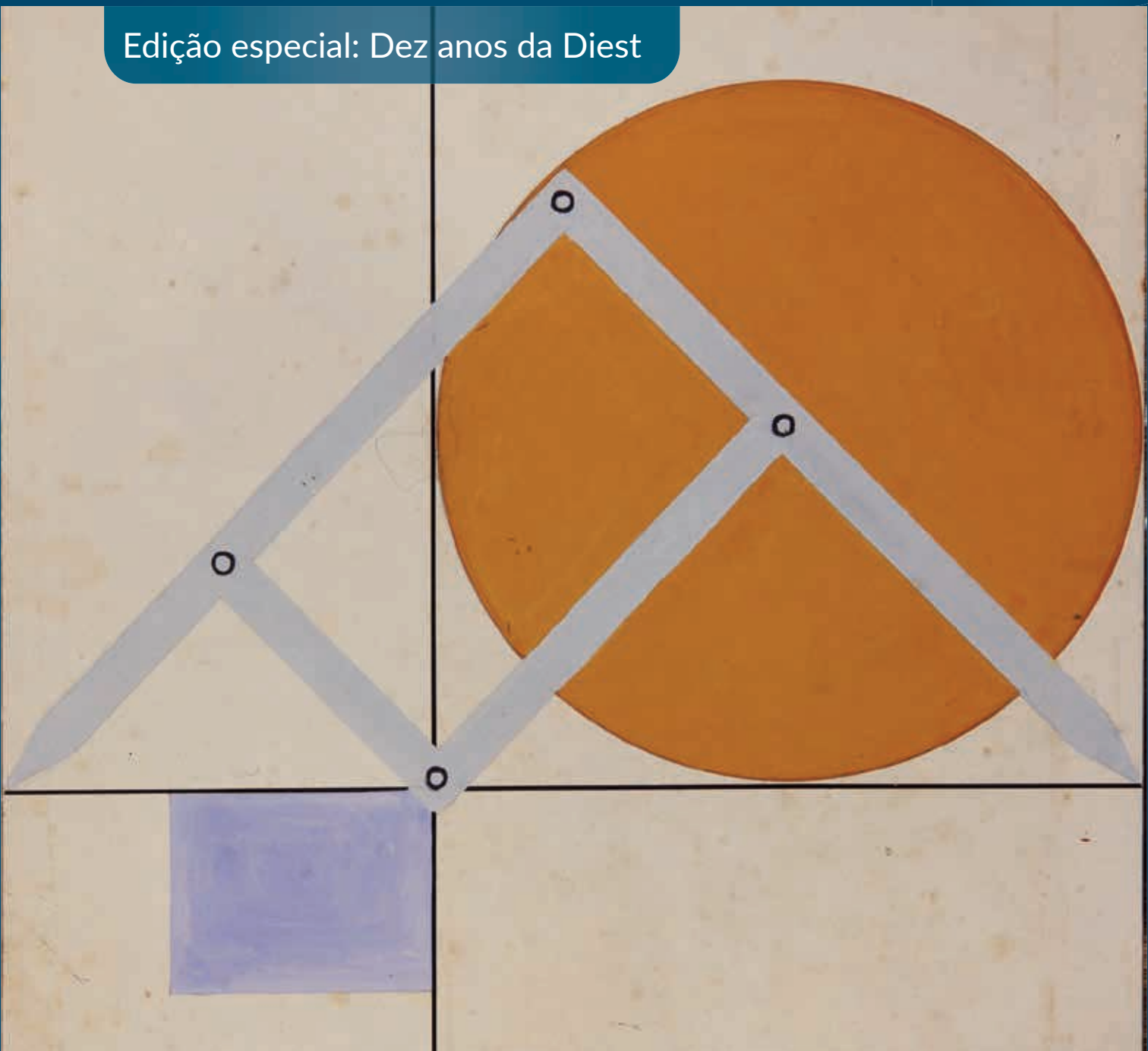


Boletim de Análise Político-Institucional

29

Junho 2021

Edição especial: Dez anos da Diest



EDIÇÃO ESPECIAL: DEZ ANOS DA DIEST

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

Nilo Luiz Saccaro Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação
e Infraestrutura**

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

André Reis Diniz

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Boletim de Análise Político-Institucional

Organizadores

Luseni Aquino

Roberto Rocha C. Pires

Felix Lopez

Bernardo Abreu de Medeiros

Comitê Editorial

Igor Ferraz da Fonseca (editor-chefe)

Acir dos Santos Almeida

Daniel Pitangueira de Avelino

Felix Lopez

Helder Rogério Sant'Ana Ferreira

Natália Massaco Koga

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2021

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

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi29>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

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

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 vigésimo nono Boletim de Análise Político-Institucional é a tela Estudo Concreto, de Candido Portinari (1903-1962), datada de 1951. Além da inegável beleza e expressividade de suas obras, Portinari tem importância conceitual para um instituto de pesquisas como o Ipea. O "pintor do novo mundo", como já foi chamado, retratou momentos-chave da história do Brasil, os ciclos econômicos e, sobretudo, o povo brasileiro, em suas condições de vida e trabalho: questões cujo estudo faz parte da própria missão do Ipea. A Diest agradece ao Projeto Portinari pela honra de usar obras do artista em sua produção.

Direito de reprodução gentilmente cedido por João Candido Portinari.

Sumário

| | |
|---|-----------|
| APRESENTAÇÃO – DEZ ANOS DA DIEST | 5 |
| Luseni Aquino | |
| Roberto Rocha C. Pires | |
| Felix Lopez | |
| Bernardo Abreu de Medeiros | |
| DIEST COMO INOVAÇÃO E APRENDIZADO INSTITUCIONAL NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: ORIGENS, SIGNIFICADOS E POSSIBILIDADES | 9 |
| José Celso Cardoso Junior | |
| GESTÃO DA PESQUISA EM <i>THINK TANKS</i>: NOTAS SOBRE A EXPERIÊNCIA RECENTE DA DIEST | 19 |
| Flávia Schmidt | |
| Janine Mello | |
| DEZ ANOS DE PRODUÇÃO DIEST: UM LEVANTAMENTO DAS AGENDAS TEMÁTICAS NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS | 29 |
| Natália Massaco Koga | |
| Pedro Palotti | |
| Rafael Lins | |
| Isabella Goellner | |
| INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO: UMA AVALIAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES DA DIEST | 41 |
| Cláudio Roberto Amitrano | |
| Maurício Mota Saboya Pinheiro | |
| Luís Carlos Garcia Magalhães | |
| ARRANJOS DE IMPLEMENTAÇÃO E ATIVAÇÃO DE CAPACIDADES ESTATAIS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS: O DESENVOLVIMENTO DE UMA ABORDAGEM ANALÍTICA E SUAS REPERCUSSÕES | 49 |
| Roberto Rocha C. Pires | |
| Alexandre Gomide | |
| GOVERNANÇA E INOVAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS: INTERSECÇÕES DE UMA FÉRTIL AGENDA DE PESQUISA | 61 |
| Pedro Cavalcante | |
| POR TRÁS DA AÇÃO GOVERNAMENTAL: PANORAMA DA ESTRUTURA E DO FUNCIONALISMO PÚBLICO | 69 |
| Sheila Barbosa | |
| Tatiana Silva | |
| Felix Lopez | |
| FRAGILIZAÇÃO INSTITUCIONAL DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E O DISTANCIAMENTO ENGAJADO DA DIEST/IPEA | 79 |
| Leandro Freitas Couto | |
| Álvaro Pontes Magalhães Júnior | |

| | |
|---|------------|
| A TRAJETÓRIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO GOVERNO FEDERAL: UMA LEITURA A PARTIR DA PRODUÇÃO BIBLIOGRÁFICA DO IPEA (2010-2020) | 89 |
| Igor Ferraz da Fonseca | |
| Daniel Pitangueira de Avelino | |
| João Cláudio Basso Pompeu | |
| Joana Luiza Oliveira Alencar | |
| Roberto Rocha C. Pires | |
| Sandro Pereira Silva | |
| AGENDA DE FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA DIEST: | |
| NOVAS PERSPECTIVAS TEÓRICAS E TEMÁTICAS | 97 |
| Paulo de Tarso Frazão Linhares | |
| Roberto Pires Messenberg | |
| Pedro Palotti | |
| A AGENDA DE PESQUISAS DA DIEST SOBRE O PODER LEGISLATIVO | 105 |
| Acir Almeida | |
| DEZ ANOS DE ESTUDOS SOBRE O SISTEMA DE JUSTIÇA BRASILEIRO | 111 |
| Luseni Aquino | |
| Alexandre Cunha | |
| Bernardo Abreu de Medeiros | |
| UMA LINHA DE PESQUISAS SOBRE POLÍTICAS DE DROGAS NO IPEA | 119 |
| Milena Karla Soares | |
| Maria Paula Santos | |
| VIOLÊNCIA E SEGURANÇA PÚBLICA: UMA SÍNTESE DA PRODUÇÃO DA DIEST NOS ÚLTIMOS DEZ ANOS | 129 |
| Helder Ferreira | |
| Milena Karla Soares | |
| CIDADANIA E A HABITAÇÃO SOCIAL | 145 |
| Rute Imanishi Rodrigues | |
| DE VOLTA À QUESTÃO REPUBLICANA | 155 |
| Luseni Aquino | |
| Maria Paula Santos | |

DEZ ANOS DA DIEST

Luseni Aquino²

Roberto Rocha C. Pires³

Felix Lopez⁴

Bernardo Abreu de Medeiros⁵

Em 2020, a Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea completou seu primeiro decenário. Nesse período, contou-se com a contribuição de profissionais das mais diversas formações, sendo 72 servidores e inúmeros bolsistas e outros colaboradores; foram desenvolvidas centenas de projetos, envolvendo 61 parcerias institucionais com outros órgãos públicos ou do terceiro setor; e publicaram-se 1.156 produções (incluindo textos para discussão, livros, capítulos, boletins, notas técnicas, relatórios de pesquisa etc.)⁶ com significativa circulação nos meios técnicos e acadêmicos. Se esse balanço sintético da atuação da Diest, entre outros possíveis, não reflete todo o conjunto do que foi produzido ou o seu efetivo alcance, evidencia o empenho realizado para contribuir com o debate sobre o Estado brasileiro e sua configuração institucional desde que a diretoria foi criada, na passagem de 2009 para 2010.⁷

A Diest é fruto de um contexto muito específico e promissor, em que as instituições emanadas do pacto constitucional de 1988 amadureciam, o cenário econômico favorável estimulava grandes empreendimentos sob a liderança do setor público, as práticas democráticas se renovavam a partir da sofisticação das instâncias participativas e o compromisso político com um modelo de desenvolvimento em bases mais inclusivas e sustentáveis ganhava legitimidade, tornando premente a necessidade de voltar o olhar para a ação estatal e os processos de governo.

Nascida sob inspiração das discussões realizadas em um ciclo de planejamento estratégico interno de meados dos anos 2000, a Diest concretizou a ideia de instituir no Ipea uma agenda sistemática de reflexão que tomasse o próprio aparato estatal como objeto de análise e avaliação. Delineou-se, assim, a missão da diretoria, que é produzir estudos e pesquisas sobre “questões ligadas à estrutura, organização e funcionamento do Estado brasileiro e de seus aparatos institucionais, bem como aos modos de relação entre o Estado e a sociedade nos processos de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas para o desenvolvimento do país”.

É preciso reconhecer, desde logo, que essas questões sempre estiveram presentes, com mais ou menos ênfase, nos estudos empreendidos pelo Ipea. Contudo, costumavam ser tratadas como subsidiárias

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi29apresenta>

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

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

5. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

6. Conforme levantamento extraído do Repositório do Conhecimento do Ipea pela Divisão de Biblioteca da casa, em fins de 2020.

7. A Diest foi formalmente instituída em março de 2010, por ocasião da publicação de reformulações no Estatuto do Ipea, por meio do Decreto nº 7.142, de 29 de março de 2010.

à análise de políticas setoriais específicas ou à discussão sobre os problemas econômicos, sociais, regionais e de infraestrutura do país. Nesse sentido, a criação da Diest significou o reconhecimento de que as dinâmicas próprias da ação estatal, em termos de sua organização e funcionamento, são um aspecto essencial da compreensão dos processos de políticas públicas, uma vez que encerram lógicas e padrões que precisam ser apreendidos e decifrados, visando a seu aprimoramento ou sua reversão, conforme os resultados que se pretenda alcançar.

Um impulso decisivo à consecução desse projeto foi a chegada ao Ipea dos aprovados no concurso de 2008/2009, o qual inovou em relação aos certames anteriores ao recrutar pessoas com formações mais diversificadas, com destaque para as diferentes áreas das ciências sociais aplicadas, e com atuação profissional em alguma medida já pautada nos temas atinentes àquela agenda. Outro aspecto importante na composição dos quadros da Diest foi a incorporação de servidores públicos federais com ampla experiência de atuação em variadas áreas do governo, os quais trouxeram uma perspectiva informada pela vivência das engrenagens das organizações do Estado e das rotinas da administração pública.

Dessa maneira, a Diest conseguiu reunir profissionais experientes do Ipea e do governo federal com um novo conjunto de pesquisadores recrutados especificamente para o desenvolvimento de uma agenda de estudos sobre o Estado, as instituições e a democracia. Essa composição diversa e multidisciplinar permitiu que, ao longo da última década, a diretoria constituísse um portfólio de projetos variados, resultante tanto de demandas por assessoramento governamental quanto do reconhecimento, pelo próprio corpo técnico, de lacunas a serem preenchidas no debate público mais amplo.

Em face da trajetória percorrida até aqui, impôs-se, no momento em que a Diest comemorava seus primeiros dez anos, a necessidade de refletir sobre o significado dos esforços empreendidos e de fazer um balanço dos resultados alcançados. Esta edição especial do *Boletim de Análise Político-Institucional* pretende oferecer uma apreciação ao mesmo tempo concisa e implicada desse percurso, reunindo artigos elaborados por vários dos atuais e ex-integrantes da diretoria.

O processo de elaboração da publicação teve início com uma chamada de artigos do corpo técnico da Diest. Os temas não foram definidos previamente, mas propostos pelas equipes responsáveis por conduzir as diferentes agendas. Para estimular a reflexão sobre a trajetória da diretoria, propusemos aos autores dos artigos um roteiro básico abarcando: i) a contextualização do tema escolhido, tal como era percebido nos debates acerca de políticas públicas no início dos anos 2010; ii) a descrição de quando, como e por meio de que estratégias o tema foi incorporado pela Diest, ressaltando também sua evolução e desdobramentos ao longo do tempo; iii) a discussão sobre como o tema é percebido contemporaneamente, suas continuidades e mudanças e como a produção da Diest interferiu nesses processos; e iv) a indicação de tendências, aspectos lacunares e desafios importantes no debate contemporâneo a respeito do tema, ao modo de proposição de agendas futuras de pesquisa e assessoramento governamental.

Precedida de uma rodada de debates para validação coletiva dos temas e escopos analíticos propostos, a elaboração dos textos foi feita, em geral, a várias mãos. Todos os artigos recebidos foram submetidos à avaliação por pareceristas e à discussão entre o conjunto de autores por meio de três oficinas, o que propiciou o aperfeiçoamento dos textos, maior convergência em relação aos propósitos específicos desta edição especial do boletim e uma visão de conjunto dos esforços que

marcaram o decenário da Diest. Como resultado desse processo de trabalho, foram produzidos os dezesseis artigos que integram este volume, os quais, com diferentes temas e questões, compartilham o objetivo de avaliar a trajetória das agendas de pesquisa e assessoramento governamental tanto de um ponto de vista retrospectivo quanto prospectivo.

Um olhar transversal sobre o conjunto dos textos revela elementos interessantes acerca do percurso e das produções da Diest. Primeiramente, é oportuno observar que vários retornam aos três eixos centrais de articulação dos trabalhos por vir enunciados ainda em 2010: a república, como o domínio da lei e da organização da vida coletiva em vista do bem comum; a democracia, como arranjo viabilizador das disputas de interesses em contexto de pluralismo; e o desenvolvimento inclusivo e sustentável, como grande projeto coletivo do país.⁸ Os artigos atestam que vários outros temas se somaram aos que foram apontados de início, contribuindo para a expansão da agenda, mas o balanço ora proposto ratifica a pertinência daquela primeira construção referencial, que tem se mostrado válida não apenas quanto ao mérito das questões ali arroladas, mas também quanto à atualidade de algumas das problematizações então apresentadas.

Outro aspecto relevante a considerar diz respeito à diversidade temática abrangida, evidenciada no sumário desta publicação, o que reflete a preocupação em manter a aderência dos estudos da Diest com as pautas que emergiram no debate público e na agenda de governo, afetando diferentes políticas públicas, organizações, instrumentos de atuação e formas de relação com a sociedade. Com isso, é possível perceber que, além de buscarem sintonia com os temas em destaque, muitos trabalhos da Diest se pautaram pela necessidade de preencher lacunas na produção, análise e disponibilização de dados escassos ou inexistentes, bem como pelo aporte de inovações metodológicas e teórico-metodológicas de relevo.

Igualmente notável é o enfoque recorrente sobre alguns aspectos relativos às dinâmicas institucionais e suas repercussões, as quais incidem, sob diferentes óticas, sobre o avanço, a consolidação ou a retração das políticas públicas. Nesse sentido, pode-se dizer que os textos refletem o esforço da Diest em acompanhar os processos de construção de políticas públicas e seus aparatos, assim como as dinâmicas que ensejam seu desmantelamento institucional, contribuindo criticamente para a reflexão sobre os elementos basilares da ação estatal e que dão sustentação à implementação dos projetos governamentais, ou os inviabilizam.

Para além da diversidade dos temas e da confluência nas abordagens, os relatos acerca do desenvolvimento das agendas de pesquisa e assessoramento apontam ainda para as formas de atuação que se consagraram nesses dez anos da diretoria. De um lado, a Diest intermediou parcerias institucionais importantes entre o Ipea e organizações governamentais (em especial, os diferentes ministérios do núcleo de governo); de outro, também foi capaz de se inserir em redes acadêmicas nacionais e internacionais e de manter interlocução com diferentes atores não governamentais. Essa dupla inserção gerou oportunidades de acompanhar os processos de políticas públicas por meio tanto de estudos críticos quanto do envolvimento direto nos processos de construção, planejamento e avaliação de políticas públicas de diferentes áreas, não apenas do Poder Executivo, mas também do Legislativo e do Judiciário.

8. A propósito, ver os três volumes do livro *Estado, Instituições e Democracia*, que compôs a série *Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro*, do projeto *Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro*, publicados em 2010.

Os artigos aqui reunidos apontam dois tipos de desafios e horizontes para as futuras reflexões da Diest. O primeiro é retomar questões pendentes, já enunciadas desde a criação da diretoria, mas que ficaram à margem dos esforços realizados nos últimos dez anos, como é o caso dos problemas da República brasileira. As crises de natureza política e econômica que o país tem vivido desde 2013, associadas a processos de reconfiguração do espaço público, polarizaram a sociedade, minaram a coesão social, têm deslegitimado as práticas de convivência democrática e das próprias instituições republicanas. Esse contexto cobra o reexame das diferentes formas de representação e processamento de interesses no interior do Estado brasileiro, seja pela via da participação da sociedade civil, da representação política estruturada nos Poderes Executivo e Legislativo, do controle jurisdicional do Poder Judiciário e da atuação de órgãos de controle interno, externo e do Ministério Público. Nesse sentido, impõe-se como problema irremediável na busca por compreender as mudanças em curso no funcionamento das instituições públicas e suas repercussões para o desenvolvimento.

O segundo tipo de desafio requer a incorporação de temas e olhares relativamente menos exercitados no interior da Diest, e que podem oferecer um mote promissor para a articulação das diferentes agendas nos próximos anos. As lacunas apontadas nos artigos ressaltam a necessidade de maior atenção às complexas inter-relações entre Estado, instituições e desigualdades sociais. Urge pensar como estruturas administrativas, formas de recrutamento e ocupação no setor público, relações federativas, processos de planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas podem repercutir em reprodução ou mitigação de desigualdades já existentes. Além disso, faz-se importante pensar as operações do aparato estatal como formas históricas de processamento institucional de problemas e de atendimento a públicos e territórios determinados, as quais configuram padrões de acesso a bens e serviços públicos. Aprofundar a compreensão dessas questões é especialmente relevante no contexto atual de crescente digitalização da ação governamental, em que novas dinâmicas de inclusão/exclusão emergem. As relações entre instituições e desenvolvimento precisam contemplar o tema da desigualdade como um qualificador substantivo do desenvolvimento, que deve informar a análise dos processos de governança, dos modos de articulação interinstitucional e dos resultados da operação das instituições em suas relações com os públicos e territórios a que servem.

Entre um caminho e outro, o que se percebe com esse balanço do primeiro decenário é a necessidade de reforçar e reafirmar as orientações básicas sob as quais a Diest foi fundada: república, democracia e desenvolvimento. Isso requer atenção continuada e renovada sobre as articulações entre a organização do Estado e a operação de suas instituições, bem como a produção do desenvolvimento combinado tanto com o aprofundamento dos processos e valores democráticos quanto com a redução das históricas desigualdades sociais, políticas e regionais do país. O conjunto de artigos que compõem essa publicação dá importantes passos nessa direção, reforçando os princípios fundadores e olhando para os desafios que se impõem nos desdobramentos futuros desse percurso.

É necessário mencionar, por fim, o contexto em que esta publicação foi elaborada e as lições que podem ser extraídas daí. Atravessado pela pandemia da Covid-19, o ano de 2020 trouxe desafios novos e grandiosos para sociedades e governos mundo afora. Não foi diferente no Brasil, em que o Estado se viu instado a planejar, implementar e avaliar as ações emergenciais necessárias ao enfrentamento da crise sanitária em um cenário exigente em termos de coordenação setorial e interfederativa. Em grande medida, o contexto colocou o Estado, suas capacidades e a efetividade de sua atuação no centro das atenções, demonstrando de maneira contundente a relevância que esse tipo de questão precisa ter no quadro compreensivo das razões de sucesso e fracasso da ação pública.

DIEST COMO INOVAÇÃO E APRENDIZADO INSTITUCIONAL NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: ORIGENS, SIGNIFICADOS E POSSIBILIDADES¹

José Celso Cardoso Junior²

1 ORIGENS E DESDOBRAMENTOS

O surgimento da Diest/Ipea remonta ao processo de planejamento estratégico organizacional levado a cabo durante a gestão do professor doutor Márcio Pochmann à frente do instituto, entre meados de 2008 e 2011.

Não é o caso, aqui, por questão de espaço, de retratar o referido processo nem de apresentar o seu escopo completo ou resultados gerais. Ao contrário, como o foco deste texto está centrado apenas na Diest, basta-nos lembrar o contexto e as razões que vieram a originar essa nova diretoria dentro do Ipea, perscrutando, nas demais seções, reflexões pessoais sobre alguns de seus significados e especificidades, bem como algumas das implicações e possibilidades mais prementes a futuro.

No que diz respeito ao contexto mais geral de sua criação, é preciso dizer que se vivenciava, desde a posse de Lula em 2003, um momento de retomada dos estudos sobre a temática do desenvolvimento nacional, tanto internamente ao Ipea como no debate público, em bases mais largas e promissoras desde a redemocratização na década de 1980. Em 2008, o Ipea elegeu a problemática do desenvolvimento brasileiro – em algumas de suas mais importantes dimensões de análise e condições de realização – como mote principal de suas atividades e projetos ao longo do triênio 2008-2010.

Inscrito como missão institucional – produzir e articular conhecimento para o planejamento do desenvolvimento brasileiro –, esse mote pretendia realizar-se no cotidiano do instituto por meio das seguintes formas de atuação: i) desenvolvendo e disseminando estudos e pesquisas aplicadas; ii) realizando estudos prospectivos aplicados; iii) subsidiando a elaboração de planos, políticas e programas governamentais; iv) acompanhando e avaliando planos, políticas e programas governamentais; v) assessorando processos decisórios de instituições governamentais; vi) contribuindo para a ampliação da capacidade global de governo; e vii) cooperando com governos subnacionais e entidades internacionais no seu campo de atuação.

Visto em conjunto, acreditava-se que o leque de formas institucionais de atuação do Ipea explicitado anteriormente conseguiria, ao longo do tempo, dar cabo dos desafios então colocados para a instituição no período vindouro, a saber:

- construir uma estratégia de desenvolvimento nacional em diálogo com atores sociais;
- fortalecer a integração institucional do Ipea no governo federal;
- organizar redes de gestão pública do conhecimento;
- ampliar a participação do Ipea no debate internacional sobre desenvolvimento; e

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi29art1>

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e doutor em economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp).

- criar uma estratégia eficaz de gerenciamento de informações governamentais e de comunicação pública derivada da atuação do órgão nas diversas frentes institucionais mencionadas.

Para tentar tornar efetivas as ambições institucionais descritas, o colegiado de diretores e coordenadores do Ipea à época concordou em adotar o *experimentalismo institucional*, sugerido pelo então ministro da Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República Roberto Mangabeira Unger (Unger, 1998; Godoy, 2008), como fonte de inspiração para as mudanças organizacionais e procedimentais consideradas necessárias ao sucesso da empreitada.

Após intenso processo participativo que redundou na formulação de sete eixos estratégicos ao desenvolvimento nacional, cabia a decisão de reorganizar internamente a casa e instituir certos métodos de trabalho. Os eixos são os seguintes: i) macroeconomia do desenvolvimento (estabilidade, crescimento e pleno emprego); ii) proteção social, garantia de direitos e geração de oportunidades; iii) estrutura técnico-produtiva avançada e regionalmente integrada; iv) infraestrutura econômica e logística de base (matriz energética, modais de transportes e telecomunicações); v) fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia; vi) inserção internacional soberana (geopolítica e economia); e vii) sustentabilidade ambiental.

Os sete eixos estratégicos foram então usados para organizar o concurso público de 2009, buscando atrair profissionais qualificados de nível superior em todos os sete grandes temas, independentemente das respectivas áreas originais de formação, e também para orientar e formatar o plano de atividades institucionais do Ipea – estudos e pesquisas aplicadas; planejamento e assessoramento governamental direto; e capacitação e formação de servidores públicos pela instituição. Com isso, a busca por um tipo de reestruturação interna que valorizasse as possibilidades de integração e atuação conjunta entre funcionários e colaboradores com conhecimentos e especializações diversas, mas complementares, viria a privilegiar formas matriciais de organização das atividades institucionais da casa.

A ideia geral consistia em abolir as diretorias setoriais, exceção feita à Diretoria de Desenvolvimento Institucional (Dides), que cuida de toda a parte administrativa e financeira do Ipea, e às duas novas diretorias que seriam criadas – uma para organizar e coordenar o plano de trabalho institucional do Ipea e outra para aglutinar e coordenar todas as atividades de comunicação, interna e externa, derivadas dos produtos e atividades. Em conformidade com essa concepção, o quadro interno de pesquisadores seria agrupado e reagrupado, de modo dinâmico ao longo do tempo, segundo *projetos estruturantes*, todos de natureza multi-intertransdimensionais, pensados prioritariamente de acordo com a identificação dos grandes problemas nacionais a cada momento, revistos e (re)pactuados periodicamente.³

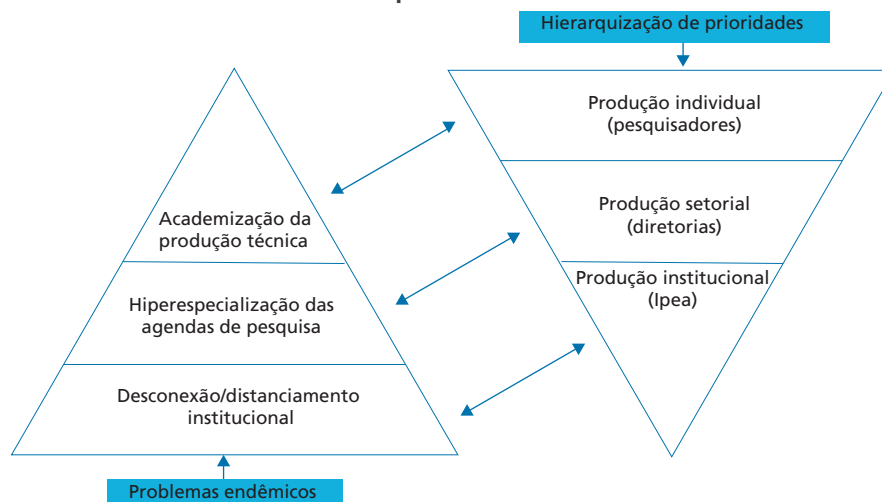
Dessa maneira, é evidente que tal conjunto positivo de diversidades de formação, visão e atuação, presentes dentro do Ipea, apenas se faz possível por meio das contribuições pessoais e respectivas trajetórias profissionais de seus servidores do passado, do presente e do futuro. Esse conjunto transformara-se – de modo contínuo, coletivo e cumulativo – no principal ativo institucional do Ipea naquele momento de balanço crítico de sua história e da história de seus servidores. Por detrás

3. Como afirmam Domingues e Fernández (2011), que exploram os desafios do pluralismo e da multi-intertransdisciplinaridade como meios de articular os conhecimentos necessários aos complexos temas do desenvolvimento, é fundamental valorizar a diversidade metodológica. A multidisciplinaridade é caracterizada pela justaposição de múltiplas disciplinas: a inter, pela interação das disciplinas, e a trans, pela fusão de disciplinas.

dessa tentativa de inovação e experimentalismo institucional, estavam três problemas claramente discerníveis à época, descritos a seguir e resumidos na figura 1.

FIGURA 1

Ipea: problemas endêmicos e inversão de prioridades institucionais



Fonte: Cardoso Junior (2020).

Elaboração do autor.

- 1) Um processo gradativo, porém crescente, de *desconexão institucional diante das agendas de relevância pública do país*, sejam estas esboçadas pela sociedade ou pelo governo instituído. Esse problema reduzia ao mínimo a produção institucional do órgão, produzida ou não sob demanda externa.
- 2) Talvez decorrente do anterior, um processo de *superespecialização de agendas de pesquisa* de não mais que três macrotemas de relevância interna ao órgão, em torno dos quais passavam a gravitar os recursos de poder (financeiros, humanos, tecnológicos, logísticos, editoriais, comunicacionais etc.) necessários a qualquer trabalho institucional.⁴ Esse problema reforçava a natureza predominantemente setorial de organização e produção técnica da casa, em detrimento da transversalidade.
- 3) Tudo somado, e diante de um contexto de exacerbado individualismo, um processo intenso e uma crescente de *academização da produção técnica* do órgão. Esse problema induzia a sobrevalorização da produção individual de viés acadêmico, em detrimento tanto das agendas setoriais de cada diretoria

4. Eram tais as agendas, construídas e consolidadas, predominantemente, entre 1995 e 2005: i) estudos e proposições orientadas pelo paradigma liberal da focalização das políticas públicas (notadamente: focalização dos gastos sociais) sobre a pobreza; ii) estudos e proposições orientadas pelo paradigma da macroeconomia liberal em torno do ajuste fiscal (volumoso e permanente) como carro-chefe de toda e qualquer política econômica de governo; e iii) estudos e proposições em torno da agenda liberal microeconômica da competitividade, entendida como a busca de produtividade sistêmica a partir de reformas conduzidas ao nível das firmas como unidade de referência para uma nova política industrial, tecnológica e de comércio exterior. É óbvio que, em paralelo, outros temas e agendas de pesquisa continuavam sendo tocados, mas dificilmente desfrutavam da mesma centralidade e dos mesmos recursos indicados. Ademais, sendo o Ipea um órgão de Estado não diretamente vinculado a nenhum setor ou área específica de governo – como o são, por exemplo, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para a educação; a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) para a saúde; a Fundação Jorge Duprat Figueiredo, de Segurança e Medicina do Trabalho (Fundacentro), para o trabalho; a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) para a agricultura etc. –, goza ele de um privilégio e de um dever. O privilégio de poder se estruturar organizacionalmente e de trabalhar de modo não estritamente setorial; e o dever de considerar e incorporar tantas áreas e dimensões de análise quantas lhe sejam possíveis para uma compreensão mais qualificada dos complexos e intrincados problemas e processos de políticas públicas.

como dos trabalhos institucionais do Ipea como um todo, em geral pactuados pelo presidente com atores externos dos diversos ministérios e mesmo com a Presidência da República.⁵

A fim de enfrentar tais problemas, buscando inverter as posições dos triângulos, era necessária uma atuação firme e simultânea em ao menos três frentes de trabalho.

Para *combater a desconexão institucional* dentro do Estado, era preciso fomentar novas parcerias institucionais com a própria Presidência da República em temas de seu interesse direto, bem como com os mais variados ministérios e demais órgãos ou instâncias setoriais.

Para dar conta do anterior e ao mesmo tempo *suplantar a superespecialização das agendas* de pesquisa, era importante alargar o escopo temático de atuação do instituto, seja fortalecendo aquelas áreas setoriais de vocação e competência notórias,⁶ seja reestruturando áreas defasadas ou estruturando novas áreas de produção sistemática de conhecimentos, tais como: estudos e políticas regionais, urbanas e ambientais, estudos e políticas internacionais, estudos e políticas do Estado, das instituições e da democracia.

Por fim, para *combater a academização* crescente da produção técnica, era necessário pautar a atuação da presidência do órgão e de suas diretorias por documentos, projetos e atividades estruturantes e de temporalidade larga, predominantemente de perfil institucional, em que o aporte dos servidores se desse sob demanda qualificada, muito mais que por oferta ou voluntarismo individual.⁷

Com o objetivo de operacionalizar tais mudanças, do ponto de vista da gestão cotidiana do órgão, diversas inovações e reorientações foram implementadas, algumas das quais permaneceram *a posteriori*, mesmo em um contexto de relativo declínio institucional desde então. Mas de todo modo, verdade seja dita, o fato é que a gestão reformista, porquanto bem-intencionada e atuante, jamais contou com apoio presidencial ou com coesão interna suficiente para transformar em realidade duradoura os diversos enfrentamentos estratégicos sugeridos nos parágrafos anteriores. Em suma, a sua atuação jamais foi firme e simultânea o suficiente, nas três frentes de trabalho apontadas, para que conseguisse promover de fato (ou ao menos deflagrar) algum tipo de transformação estrutural perene no instituto.⁸

5. Os defensores desse modelo argumentam que o fundamental, dentro do Ipea, é dar e garantir liberdade total aos indivíduos, pois saberiam, melhor que qualquer poder instituído, quais as agendas relevantes a serem pesquisadas e a melhor forma de fazê-lo. Mas essa não seria a missão precípua e a forma fundamental de trabalho nas universidades? Seria essa a razão de ser e de estar do Ipea, uma fundação estatal pública, voltada ao campo da pesquisa aplicada às políticas públicas brasileiras e ao assessoramento governamental direto?

6. Por exemplo: as áreas de macroeconomia, mas para além da dimensão estritamente fiscal; as áreas sociais, mas para além da dimensão da focalização; e as áreas setoriais, mas para além da dimensão da competitividade empresarial.

7. É claro que, em qualquer órgão de pesquisa aplicada, planejamento e assessoramento governamental, tal qual o Ipea, a produção individual do tipo acadêmica e autoral precisa ter o seu tempo/espaço, até para que as ideias ali contidas possam desfrutar dos momentos adequados de validação científica externa e interlocução tecnopolítica qualificada. Em momento algum, porém, esse tempo/espaço deve ser superior ao tempo/espaço da produção e da dedicação institucional – afinal, é de uma instituição estatal pública que se está falando.

8. Isso não significa dizer que algumas coisas “novas” não tenham sido possíveis, notadamente no campo do alargamento das áreas de pesquisa e assessoramento, que hoje contrabalanceiam de modo mais vigoroso a antes dominante superespecialização de agendas. Prova disso é o leque muito mais amplo de temas e abordagens presentes nas publicações que marcam o período 2010-2020. Em especial, ver uma amostra desse inovador e mais amplo escopo temático na relação de livros lançados sob o signo dos projetos PDB, Diálogos para o Desenvolvimento e Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo – além de toda a produção da Diest registrada fundamentalmente pelos livros lançados desde então. Outro exemplo de inovação que veio se consolidando – a duras penas, é bem verdade – é o ressurgimento da função formação e capacitação de pessoal no setor público, algo que foi bastante expressivo durante a vigência do Centro de Treinamento para Desenvolvimento Econômico e Social (Cendec) e que vem renascendo desde a última década com o mestrado profissional do Ipea. A esse respeito, ver Amitrano e García (2020).

Em particular, a principal consequência do fracasso em implementar integralmente as propostas citadas foi a transformação das novas áreas temáticas, abertas pelo planejamento estratégico e pelo concurso, notadamente as da sustentabilidade ambiental, da inserção internacional e do Estado, das instituições e da democracia, não em dimensões transversais das chamadas áreas finalísticas já existentes no Ipea (macroeconomia, políticas sociais, setoriais, regionais e urbanas), mas em diretorias setoriais tais quais as demais.

Nesse período, o projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro (PDB) foi a atividade estruturante mais importante para tentar consolidar os sete eixos temáticos estratégicos e inserir os recém-concursados (juntamente com os demais pesquisadores) numa lógica de trabalho não estritamente setorial e ainda assim inovadora e experimentalista. Para tanto, o PDB pretendeu servir como uma espécie de plataforma de reflexão sobre os desafios e as oportunidades do desenvolvimento brasileiro, coadunando-se diretamente com os desafios institucionais enunciados no início.⁹

Esse projeto foi em si mesmo exitoso, em termos da quantidade e da qualidade dos produtos e atividades produzidos, bem como vários dos projetos e atividades dele derivados, mas a infraestrutura organizacional e os métodos de trabalho integrados que haviam sido pensados malograram, e com isso a própria perspectiva de sustentação e consolidação das inovações institucionais, então em curso, se viu enfraquecida.

A despeito disso, mesmo operando de forma tradicional, como diretorias setoriais típicas, todas elas sempre conseguiram produzir muitos trabalhos de excelência técnica em suas áreas de especialização. A Diest, neste particular, sempre se destacou por ser uma inovação temática e institucional dentro do Ipea, para além da relevância inquestionável de suas agendas de pesquisa, qualidade técnica e projeção externa de suas atividades e publicações.

2 SIGNIFICADOS E ESPECIFICIDADES

A Diest/Ipea pode ser considerada, dentro do mundo das organizações públicas existentes no setor estatal destinado à produção e difusão de conhecimentos – a exemplo da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), da Embrapa, da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), da Escola Superior de Guerra (ESG), da Fiocruz, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Inep, do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa), do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) etc., à exceção das universidades públicas –, uma importante inovação institucional na administração pública brasileira recente.

O possível exagero de tal afirmação se deve ao fato de que, enquanto todas as demais organizações públicas citadas (com exceção do IBGE e das universidades públicas) possuem vinculação e missão setorial específica e se destinam ao fomento ou à produção primária de informações, análises e pesquisas, cujos motes costumam ser as respectivas políticas públicas finalísticas e seus resultados em

9. Seminários de abordagens amplas, oficinas temáticas específicas, cursos de formação e capacitação em torno das diversas dimensões do desenvolvimento e publicações de várias ordens foram algumas das atividades a compor um projeto abrangente para levar o Ipea ao centro das discussões e decisões correntes acerca das opções e estratégias de desenvolvimento nacional. Em outras palavras, tratava-se de um projeto sabidamente ambicioso e complexo, mas indispensável para fornecer ao Brasil conhecimento crítico à tomada de posição diante dos desafios da contemporaneidade mundial. Além de ter influenciado praticamente toda a produção do Ipea desde então, bastando para tanto conferir o escopo temático publicado por todas as seis diretorias finalísticas e pela própria presidência da casa, o projeto PDB também serviu de base para o Plano Brasil 2022, produzido pela Secretaria de Assuntos Estratégicos do Paraná (SAE/PR) sob encomenda e envolvimento direto do seu ministro à época, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães.

cada caso concreto, a Diest destina-se, original e primordialmente, à realização de estudos e pesquisas aplicadas, ao assessoramento governamental direto e à capacitação de servidores públicos (três funções institucionais precípuas do Ipea como um todo) em áreas e dimensões do conhecimento que compõem o núcleo duro das atividades estruturantes da administração pública brasileira.¹⁰ Explico.

Durante a maior parte do século XX, predominaram abordagens estanques e externas sobre o Estado e o governo, os quais, na qualidade de objetos de investigação por qualquer área típica do conhecimento (por exemplo: história, filosofia, economia, sociologia, política e administração pública), costumavam ser analisados por seu poder direto de ação sobre os mundos geopolítico, econômico e social em determinados lugares e contextos históricos, avaliando-se, portanto, os resultados (diretos e indiretos) da ação estatal vista de fora e, geralmente, à distância. Ocorre que tais abordagens, pretensamente globalizantes ou totalizantes, foram gradativamente perdendo o poder explicativo e preditivo diante da abrangência, profundidade e velocidade das transformações concretas na esfera do poder em níveis mundial, nacional, regional e local.

Com isso, em simultâneo, despontaram e desenvolveram-se múltiplas abordagens concorrentes ou complementares àquelas antes dominantes, cuja essência comum consiste, ainda hoje, em perscrutar as razões dos sucessos e fracassos da ação pública *desde dentro*, vale dizer, desde uma compreensão mais amiúde sobre as formas internas de organização e funcionamento da máquina estatal, sobretudo em suas inter-relações com os espaços da geopolítica, da economia e da sociedade. Assim, em linhas gerais, as investigações teórica e empírica sobre Estados e governos migraram e se concentraram, cada vez mais, para dentro dos aparatos estatais e governamentais por meio dos quais a ação pública, propriamente dita, se realiza.

Em particular, sem ser exaustivo, fixaram-se como temas permanentes e sistemáticos de investigação – também por parte das universidades públicas e privadas, além de determinadas organizações e centros de pesquisa não governamentais – os seguintes recortes em particular, notadamente já aterrissando no caso brasileiro: i) estruturas organizacionais e marcos legais, com as respectivas estratégias ou processos históricos de atuação setorial e espacial da administração pública; ii) formas de seleção, capacitação, alocação e remuneração do pessoal ocupado no setor público; iii) processos institucionais, formais e informais, relativos às interfaces entre os Poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário); iv) o mesmo para as interfaces federativas (União, estados e municípios); v) idem para as interfaces sócio-estatais; vi) estruturas e processos institucionais, formais e informais, de financiamento e gastos públicos; e vii) da mesma forma para as chamadas funções contemporâneas da administração pública: planejamento, regulação, gestão, implementação, participação e controles social e burocrático sobre atos e procedimentos de governo etc.

Ao fim e ao cabo, é como se essa grande lacuna interna de conhecimento teórico e empírico sobre as formas de (auto)organização e funcionamento dos Estados e governos, em seus respectivos

10. É claro que, com o correr do tempo, algumas áreas setoriais específicas do Poder Executivo foram sendo incorporadas pela Diest, tais como as de Segurança Pública e Direitos Humanos, mas, mesmo nesses casos, as abordagens teóricas e metodológicas costumam se valer também dos recortes transversais institucionalizados pela diretoria como objetos explícitos e exclusivos de investigação. Nos casos das áreas finalísticas destinadas aos temas do Poder Judiciário e do Poder Legislativo, justificam-se no escopo temático da Diest pelo simples fato de que jamais haviam sido trabalhadas antes no Ipea, pelo menos nunca sistemática e organicamente como ocorre há dez anos de forma inédita dentro do Poder Executivo brasileiro. Além disso, ambas as áreas ainda se justificam no âmbito da diretoria pelo fato de que são objetos finalísticos de pesquisa, assessoramento e capacitação em si mesmos; ainda assim, tal qual acontece com as áreas de Segurança Pública e Direitos Humanos, também aqui as abordagens teóricas e metodológicas usam e abusam (no melhor sentido do termo, claro) dos recortes transversais e métodos qualitativos do restante da diretoria.

lugares e contextos históricos, contivesse os principais segredos a explicar as razões de sucesso e fracasso da ação pública desde sempre. De fato, sem menosprezar o caráter inteligível, explicativo e preditivo das abordagens macro ou totalizantes de antes, trata-se de reconhecer os imensos avanços das abordagens meso e microinstitucionais da atualidade, mesmo – ou sobretudo – quando aplicadas a áreas setoriais específicas da ação estatal. Pois é justamente nesse ponto de confluência teórica, empírica e metodológica que reside a essência da Diest como local de *experimentação prática* dos recortes temáticos citados e de institucionalização das funções precípuas do Ipea (pesquisa, assessoramento e capacitação) aplicadas a eles.

Mas essa interpretação particular acerca da especificidade da Diest e do seu *modus operandi* é apenas a ponta do *iceberg* de sua história de sucesso, dez anos após o seu nascimento como laboratório de inovação teórica, empírica e metodológica, bem como laboratório de experimentação institucional, nos âmbitos do Ipea e da própria administração pública brasileira. Em outras palavras, a importância singular da Diest no – e para o – setor público brasileiro e, por conseguinte, para a própria sociedade nacional e o mundo acadêmico reside em ao menos dois aspectos complementares.

De um lado, no ineditismo e na relevância de seu mister, vale dizer: a Diest ainda é, hoje em dia, o único pedaço/espço organizacional do Estado brasileiro (mais uma vez, universidades públicas à parte) dedicado fundamentalmente ao desempenho regular e institucionalizado das atividades de pesquisa aplicada, assessoramento governamental e capacitação de servidores públicos em temas típicos do Estado, das instituições e da democracia (daí o seu nome de batismo) pela ótica do setor público federal.¹¹ Trata-se, com isso, de um processo inédito e relevante de produção e difusão de conhecimentos aplicados e tácitos, sobre o Estado brasileiro e sua administração pública, mormente de âmbito federal, vistos e vividos, refletidos e interpretados, por seus servidores (e colaboradores) desde dentro das respectivas organizações públicas e formas de funcionamento em suas dinâmicas, características e implicações cotidianas.

De outro lado, a importância da Diest reside no fato (não exclusivo, mas nada desprezível) de que o seu modo de ser e agir se pauta pela postura sempre crítica e propositiva dos seus integrantes, no tocante aos trabalhos que realizam, contaminados (novamente no melhor sentido do termo), desde a gênese até a maturidade institucional da diretoria, por princípios éticos de natureza e orientação tanto republicanos (ligados à busca pelo bem comum) como democráticos (praticados como valores em si e como método de gestão, inclusive como método das próprias pesquisas). Essa característica pode parecer banal ou mesmo piegas de ser mencionada, mas, ao contrário, adquire, no atual momento situacional pelo qual passa a sociedade brasileira, um valor intrínseco muito relevante. Ressalta-se aqui que todas as atividades institucionais desempenhadas pela Diest (mais uma vez: pesquisa, assessoramento e capacitação) se realizam sob o prisma de uma visão positiva e ativa do Estado, das suas instituições, dos servidores e da própria democracia, como fundamentos indispensáveis à mais poderosa estruturação e mobilização das mais adequadas capacidades estatais e dos melhores instrumentos governamentais para a grande tarefa do desenvolvimento nacional.

11. Recentemente, outros pedaços e espaços da administração pública brasileira iniciaram atividades correlatas às da Diest, tais como a Enap, com sua diretoria de pesquisa, ou mesmo a ESG, com seus cursos de pensamento e planejamento estratégicos. Mas em nenhum desses (e outros) casos tais atividades são desempenhadas, simultaneamente, por servidores públicos concursados em regime de dedicação exclusiva e de modo regular e sistemático, tampouco centrados quase exclusivamente nos temas e recortes citados, cujos escopo e perfil podem ser vistos por meio de um passeio rápido sobre os títulos e sumários dos trabalhos (livros, boletins, notas técnicas etc.) já publicados pela Diest em seus dez anos de serviços prestados à nação.

3 IMPLICAÇÕES E POSSIBILIDADES

Mesmo se a democracia brasileira não estivesse sendo posta à prova, o cenário para os próximos vinte ou trinta anos já seria suficientemente desafiador. Estamos vivendo, em âmbito global, uma série de tendências que independem da vontade de países e governos nacionais, mas que afetarão a forma de inserção de todos eles e do Brasil no cenário internacional.

Isso significa que, para superar suas dificuldades e organizar um processo de desenvolvimento que lhe sirva, o Brasil precisa recuperar capacidades estatais fundamentais e reativar instrumentos governamentais efetivos, algo que exigirá recolocar o Estado no centro do referido processo. Não se está aqui afirmando que todas as soluções dependem e passam exclusivamente pelo papel do Estado. Mas, no caso brasileiro, ele é, inevitavelmente, o agente central do processo de desenvolvimento – sem ele, o próprio mercado não existe e não funciona no país. É sua função fortalecer e capitanear a política pública na linha da inclusão e da universalização. Se o Estado não o fizer, não haverá quem o faça. Não serão os agentes privados que promoverão a universalização da proteção laboral e previdenciária, da saúde, da educação, da segurança pública. Essa é, então, a razão fundamental pela qual a Diest ainda tem um papel e um futuro indissociáveis do próprio Estado brasileiro e das conquistas institucionais que se fizerem necessárias ao desenvolvimento nacional.

Dessa maneira, quando falamos que o Estado é central ao processo de desenvolvimento, também estamos dizendo que ele precisa se organizar e funcionar de uma maneira diferente da atual. Para tanto, existem três ideias fortes que pautam a reflexão sobre Estado, instituições e democracia, as quais deveriam permear todas as futuras atividades e publicações da Diest.

A primeira trata da necessidade de uma reforma do Estado de natureza republicana, que traga mais transparência aos processos decisórios, no trato da coisa pública de modo geral. É nesse ponto que se concebe a agenda de combate à corrupção. Isso precisa ser encampado como parte da reforma do Estado, direcionando a esfera pública para as necessidades vitais e universais da população. Cunha, Medeiros e Aquino (2010) produziram o documento de temas primordiais da Diest sobre a dimensão republicana do desenvolvimento brasileiro – nessa edição especial comemorativa, avanços, lacunas e novos caminhos foram identificados e sugeridos pelos capítulos em torno da problemática.

A segunda ideia recupera a dimensão da democracia. Não há como fazer uma mudança dessa envergadura sem a participação bem-informada da maioria da população. A democracia não é apenas um valor em si, mas também um método de governo, por meio do qual as vontades da maioria da população se manifestam, eleitoral e periodicamente, porém também de modo mais intenso e cotidiano, por meio de formas e mecanismos mais ou menos institucionalizados de interconexão Estado-sociedade. Ou seja, para além da democracia representativa em crise, há elementos de uma democracia participativa – e mesmo deliberativa – que pressionam por mais e melhores espaços de existência e funcionamento. Sá e Silva, Lopez e Pires (2010) organizaram o temário fundamental da Diest sobre a dimensão democrática do desenvolvimento nacional, e o mesmo trabalho de identificação de avanços e lacunas, bem como de sugestão de novos caminhos, foi realizado por capítulos específicos ao longo dessa publicação especial.

Por fim, a terceira proposição considera o próprio desenvolvimento como carro-chefe da ação do Estado. Ou seja, o Estado não existe para si próprio, mas como um veículo para o desenvolvimento da nação. Nesse sentido, fortalecer as dimensões do planejamento, da prospecção, da gestão pública, da participação e do controle social – estratégias essas de organização e funcionamento do Estado – é

fundamental para que possamos dar um salto de qualidade ainda no século XXI no Brasil. Pinto, Cardoso Junior e Linhares (2010) apresentaram as dimensões econômicas e institucionais da Diest para o desenvolvimento do país. Da mesma forma que nos casos anteriores, também aqui foi feito o equivalente e competente trabalho de identificação de avanços e lacunas, e de sugestão de novas agendas e estratégias institucionais de trabalho para a diretoria a futuro.

Ao recuperar os três documentos fundadores da Diest do seu escopo temático institucional, vemos que toda a sua produção subsequente está ancorada neles. Derivam daí trabalhos de excelência que vieram a qualificar e pautar os termos do debate público sobre assuntos diretamente relacionados à necessidade de empoderamento da sociedade e do próprio Estado nacional, no sentido da *republicanização* e da *democratização* das relações intraestatais e entre agentes públicos e atores sociais e empresariais para a construção de um projeto de desenvolvimento adequado e aderente à realidade brasileira.

É neste diapasão que se encontra a essência do trabalho institucional da Diest. Cabe a ela cumprir a sua missão histórica e honrar o projeto inovador e experimentalista que lhe deu origem.

REFERÊNCIAS

- AMITRANO, C. R.; GARCIA, R. C. O Ipea e a capacitação em planejamento para o desenvolvimento. *In*: NUNES, B. T.; CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Ipea diante do espelho**: contribuições da Afipea-Sindical para reflexão e desenvolvimento institucional. Brasília: Afipea-Sindical, 2020.
- CARDOSO JUNIOR, J. C. Ipea rumo ao sexagenário: extinção por ação ou por ina(ni)ção? *In*: NUNES, B. T.; CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Ipea diante do espelho**: contribuições da Afipea-Sindical para reflexão e desenvolvimento institucional. Brasília: Afipea-Sindical, 2020.
- CUNHA, A.; MEDEIROS, B.; AQUINO, L. (Org.). **Estado, instituições e democracia**: república. Brasília: Ipea, 2010.
- DOMINGUES, I.; FERNÁNDEZ, R. G. Complexidade e pluralismo metodológico. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; SIQUEIRA, C. H. (Org.). **Complexidade e desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2011.
- GODOY, A. S. **Democracia radical e experimentalismo institucional**. Barueri: Minha Editora, 2008.
- PINTO, E. C.; CARDOSO JUNIOR, J. C.; LINHARES, P. T. (Org.). **Estado, instituições e democracia**: desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2010.
- SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. (Org.). **Estado, instituições e democracia**: democracia. Brasília: Ipea, 2010.
- UNGER, R. M. **Democracia realizada**: a alternativa progressista. São Paulo: Boitempo, 1998.

1 INTRODUÇÃO

Think tanks podem ser geralmente definidos como organizações de análise e engajamento de políticas públicas que geram pesquisa orientada para políticas, análise e aconselhamento sobre questões nacionais e internacionais estruturadas em órgãos permanentes e não como comissões *ad hoc* (McGann, 2020).⁴ Trata-se de um conceito que já foi apontado como “essencialmente contestado” (Medvetz, 2008), e definições alternativas já foram indicadas, contudo essa pode ser considerada uma definição *mainstream*, como destacam Vianna, Coelho e Cunha (2019). A adoção de definições comuns para *think tanks* também já foi rejeitada por autores como Garcé e Abelson (2006) e Rigolin e Hayashi (2012).

Em 2018, existiam 8.248 *think tanks* no mundo, entre os quais 1.043 eram sediados na América Latina e 103 no Brasil (McGann, 2020). No mesmo documento, o Ipea é indicado como o sétimo melhor *think tank* da América Latina e o 24º melhor entre os 73 *think tanks* governamentais existentes.

O Ipea é uma fundação pública atualmente vinculada ao Ministério da Economia cuja missão é 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. Sua estrutura organizacional conta com sete diretorias, entre as quais seis têm como competência a realização de estudos e pesquisas. A Diest foi criada em 2010, na última reestruturação organizacional ampla do Ipea,⁵ juntamente com a Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte), sendo, assim, uma das unidades organizacionais mais recentes do instituto.

A partir de um breve referencial teórico que indica os principais desafios contemporâneos da gestão em *think tanks*, este artigo tem como objetivo apresentar algumas ações adotadas na Diest como esforços para lidar com um contexto de atuação crescentemente complexo. O trabalho estará focado apenas no registro dos esforços de gestão feitos, de modo que os resultados e impactos desses esforços não serão analisados.

Além desta introdução, o texto está dividido em seis seções. A próxima reúne algumas contribuições da literatura sobre a gestão de *think tanks*. A seguir, apresentam-se três ações recentes adotadas pela Diest. Por fim, são tecidas algumas considerações finais.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi29art2>

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

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental e coordenadora-geral na Diest/Ipea.

4. Ainda que não exista um consenso sobre a definição mais adequada dessas instituições, esta definição é suficientemente ampla para os objetivos deste trabalho.

5. Decreto nº 7.142, de 29 de março de 2010.

2 GESTÃO EM *THINK TANKS*

Ao produzir conhecimento a partir da adoção de métodos científicos, os *thinks tanks* contribuem para fomentar discussões mais robustas, ampliar o debate sobre temas de interesse público e viabilizar processos de tomada de decisão mais bem informados.⁶ Pelo menos três pontos são importantes para alcançar efetividade nesse processo: pesquisas teórico-metodologicamente consistentes, articulação próxima com os decisores e uma boa gestão. Não é infrequente, contudo, que a gestão deixe de ser tratada como prioridade em instituições dessa natureza pelos dirigentes, em razão de seus *backgrounds* predominantemente acadêmicos ou governamentais (Struyk, 2006). O argumento deste trabalho é que a realização de pesquisas de excelência e a proximidade institucional com o centro de governo não podem prescindir de investimentos em esforços por parte das instituições no pilar gestão.

A despeito da definição adotada, é importante destacar que, sob o guarda-chuva conceitual de *think tanks*, há organizações muito diferentes entre si. Weaver (1989), por exemplo, oferece uma taxonomia com três tipos: “universidades sem alunos”; organizações de pesquisa por contratos; e *think tanks* de defesa e *lobby* de direitos (*advocacy*). Uma lista mais extensiva, mas não necessariamente exaustiva, é oferecida por McGann (2020): instituições autônomas e independentes; quase independentes; afiliadas a governos; quase governamentais; afiliadas a universidades; afiliadas a partidos políticos; e instituições corporativas que visam ao lucro. Em uma das escassas análises não focadas em casos europeus ou anglo-saxônicos Braun, Cicioni e Ducote (2000) definem, a partir do caso argentino, que *think tanks* poderiam ser classificados bidimensionalmente: em relação à sua orientação (foco em pesquisa ou em implementação) e em relação ao nível de ação (local ou nacional).

Dois dimensões em especial merecem ser destacadas nas taxonomias citadas, uma vez que possuem impactos diretos na escolha de estratégias de gestão diferenciadas. Uma se refere à existência ou não de vínculos com outras instituições, sejam elas governos, universidades, grupos econômicos ou mesmo partidos políticos. A outra, particularmente imbricada ou mesmo derivada da primeira, trata da sua autonomia, tanto em aspectos de gestão e governança como de agenda e modo de operação. Ainda levando em conta que a produção de conhecimento e a busca por influência podem ser consideradas algo comum entre os *think tanks* de diferentes posições nessas dimensões, é razoável supor que o lugar que eles ocupam não diga apenas muito sobre o que e como eles “falam”, mas que adicionalmente imponha desafios particulares à gestão.

Adicionalmente às questões ligadas ao ambiente em que essas instituições estão inseridas, Braun *et al.* (2007) propõem um modelo analítico em que variáveis endógenas e exógenas são consideradas. Resumidamente, as variáveis endógenas contemplam liderança e gestão institucional (gestão organizacional, recursos humanos e financiamento), gestão da pesquisa (seleção de temas, características e processos da pesquisa) e comunicação (estratégias e ferramentas para comunicação institucional, difusão da pesquisa, relacionamento com formuladores de políticas e outros atores importantes). Entre as exógenas, figuram variáveis estruturais, macropolíticas e econômicas e político-institucionais, como a existência de demanda política para a pesquisa, abertura à participação, janelas de oportunidade para impacto sobre as políticas⁷ e nível de capacidades governamentais. O êxito ou fracasso das instituições em exercer influência na definição, formulação, implementação e avaliação de agendas

6. A discussão sobre o papel das evidências científicas nos processos decisórios e de trabalho em políticas públicas adicionalmente tem sido feita internacionalmente – entre outros trabalhos, citamos Cairney (2016). No Brasil, o debate vem se ampliando, e destacamos a atuação do projeto em andamento da Diest O que Informa e o que Não Informa as Políticas Públicas no Brasil?, com publicações como Pinheiro (2020).

7. Como exemplos dessas janelas de oportunidade, os autores citam crises econômicas, políticas ou sociais e ainda novos governos.

estaria, assim, relacionado ao reconhecimento da dinâmica do possível alinhamento dessas variáveis como orientadoras da ação para a decisão de quando e como contribuir melhor.

Em uma contribuição de caráter mais prescritivo, Struyk (2006) sintetiza onze tópicos em torno dos quais organiza a sua obra, sugerindo os desafios e as principais áreas de atuação da gestão de *think tanks*:

- motivação da equipe para ser produtiva e retenção de pessoas, com políticas de avaliação, treinamento e remuneração;
- organização de treinamentos de alta relevância;
- garantia de controle de qualidade do produto apresentado aos clientes, principalmente por meio de um processo de revisão por pares;
- comunicação eficaz dos resultados da pesquisa aos formuladores de políticas e ao público em geral;
- obtenção dos melhores resultados junto ao conselho administrador ou à diretoria, envolvendo-os não apenas nas questões de gestão como também na orientação estratégica à instituição;
- desenvolvimento de novos produtos e serviços e identificação de novos clientes e outras oportunidades;
- compreensão da dinâmica da concorrência por contratos governamentais;
- determinação da taxa de *overhead* adequada;
- geração de informações essenciais para a alta direção sobre as atividades da organização;
- estruturação de equipe de pesquisa e de suas composições; e
- desenvolvimento de lideranças de equipe (gerentes de nível médio).

No caso do Ipea, por exemplo, objeto deste artigo, a estruturação como uma fundação pública vinculada ao Ministério da Economia – e, portanto, um *think tank* governamental – traz a possibilidade de autonomia da gestão administrativa, mas também a necessidade de que as agendas em desenvolvimento estejam alinhadas às exigências do Estado.

Não se pretende neste trabalho oferecer um modelo fechado para lidar com os desafios mencionados até aqui – ligados ao tipo de organização, suas condições internas, ambiente em que atua e questões de operação que devem ser consideradas na gestão. A próxima seção avança e registra três ações adotadas pela Diest nos últimos anos que correspondem a campos de ação centrais em *think tanks* e que têm resultado em alterações na inserção da diretoria: a construção da agenda, a intensificação do uso de dados e a disseminação do conhecimento produzido.

3 A EXPERIÊNCIA RECENTE DA DIEST

À Diest competem a promoção e a realização de estudos e pesquisas em questões ligadas à estrutura, à organização e ao funcionamento do Estado brasileiro e de seus aparatos institucionais, bem como aos modos de relação entre o Estado e a sociedade nos processos de políticas públicas para o desenvolvimento. Suas principais áreas de pesquisa têm sido organizadas no período recente em torno de três eixos: i) justiça, direitos humanos e segurança pública; ii) governança e capacidades estatais; e iii) instituições e desenvolvimento.

A diretoria conta com 36 pesquisadores permanentes em sua equipe,⁸ de diversas áreas do conhecimento. Como pesquisadores permanentes⁹ são considerados servidores públicos integrantes das carreiras de planejamento e pesquisa (carreira própria do Ipea); planejamento e orçamento; e especialistas em políticas públicas e gestão governamental, que atuam nas atividades de pesquisa aplicada, assessoramento governamental e representação institucional desenvolvidas pela Diest.¹⁰

A natureza da missão institucional do Ipea enseja a inserção predominante de seus pesquisadores em assessoramento governamental e projetos coletivos de pesquisa. A agenda dos pesquisadores deve ser idealmente pautada por um equilíbrio dinâmico entre essas duas atividades: a excelência no assessoramento governamental e na qualificação das políticas públicas em um *think tank* governamental é sempre retroalimentada pela realização de pesquisas robustas e aplicadas. A aplicabilidade tem sido uma das diretrizes formais de gestão na diretoria nos últimos anos. No caso da pesquisa aplicada, vale distinguir, *grosso modo*, a atuação dos pesquisadores em projetos de natureza coletiva e projetos de pesquisa individuais; mesmo com a diretriz de foco em projetos de maior escala, não é raro, contudo, que iniciativas individuais acabem resultando em projetos mais amplos e coletivos e que a inserção em determinados projetos de pesquisa coletivos resultem em eventuais reformulações de agendas individuais.¹¹

As diretrizes de gestão definidas atualmente pela direção da Diest são aplicabilidade da pesquisa, excelência, definição clara de prioridades, abertura para o fluxo de ideias e inserção na qualificação do debate público. A partir dessas diretrizes, foram definidas algumas linhas de ação prioritária para a organização do trabalho interno da diretoria, que serão retomadas nas seções a seguir.

4 CHAMADA INTERNA DE PROJETOS DE PESQUISA

A construção de agendas de pesquisa é um dos maiores desafios na gestão de *think tanks*. Se o desenvolvimento de projetos de pesquisa que contemplem aplicabilidade, integração, excelência e impacto, entre tantas outras características desejáveis, é uma tarefa bastante complexa ao nível institucional, igualmente o é no âmbito das unidades organizacionais de pesquisa maiores, como é o caso da Diest. Diferentes modelos para chegar a uma agenda podem ser adotados e a história do Ipea registra caminhos diversos já percorridos nesse objetivo.

No Ipea, os diretores das áreas têm autonomia para a definição dos projetos que comporão os planos de trabalho anuais e a alocação de recursos – dentro dos limites internos previstos e anualmente deliberados pela Diretoria Colegiada – para os principais insumos das pesquisas.¹² Desde 2019, no

8. Dados de 15 de setembro de 2020. O Ipea possuía, nesta data, 180 servidores atuando como pesquisadores permanentes.

9. Em instituições de pesquisas internacionais, os pesquisadores permanentes aqui referidos seriam os *senior research fellows*, *full-time researchers* ou *resident staff*.

10. Além dos pesquisadores permanentes, há o suporte de bolsistas de pesquisa, em diferentes níveis de formação – de graduandos a doutores –, contratados de acordo com a necessidade de projetos específicos, constituindo uma equipe de trabalho em que há a dominância de pesquisadores permanentes e o uso de pesquisadores contratados de forma suplementar e flutuante.

11. Struyk (2006) oferece uma classificação adicional sobre a organização da pesquisa e as pessoas, em dois modelos: o modelo “carreira solo” e o modelo de equipes. No modelo carreira solo, pesquisadores “notáveis” trabalham de forma autônoma com o apoio de assistentes de pesquisa, na elaboração de trabalhos autorais. Já o modelo de times seria baseado em projetos de maior escala, tanto em relação a produtos como em relação ao número de produtos em cada projeto. É razoável afirmar que a atuação da Diest estaria em um modelo híbrido, orientado, contudo, para o modelo de times, predominantemente, sem que haja vedações ao desenvolvimento de projetos individuais, como exposto.

12. Entre os recursos a serem alocados, estão: bolsas do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD), diárias e passagens e organização de eventos.

âmbito da Diest, vem sendo adotado um modelo de seleção de projetos de pesquisa fundamentado em chamadas internas.

As chamadas têm contribuído para a composição de um modelo híbrido de construção de agenda. Parte dos recursos é alocada pela direção, especialmente na constituição de núcleos comuns de apoio ao trabalho de pesquisa (tratamento e análise de dados, por exemplo) e para uso em projetos de assessoramento governamental que não sejam realizados via Termo de Execução Descentralizada.

Pelo processo das chamadas, todos os pesquisadores permanentes da diretoria podem submeter projetos, que são avaliados e selecionados de acordo com critérios predefinidos no instrumento de chamada. É importante destacar que, como já mencionado, a priorização da articulação da equipe em times e em projetos de maior escala não implica que outros projetos não possam ser aprovados pela direção para o plano de trabalho do ano. Para esses casos, os novos projetos ou a continuidade de projetos em andamento devem ser inicialmente discutidos no âmbito da respectiva coordenação e ter o aval dos coordenadores para encaminhamento à direção. A alocação de recursos, contudo, é feita, preferencialmente, para projetos selecionados via chamada. As chamadas têm como objetivos:

- direcionar a alocação de parte dos recursos orçamentários da Diest;
- selecionar projetos coletivos e de natureza aplicada, considerados prioritários pela sua relevância na pauta de políticas públicas do país, no âmbito das competências estatutárias da Diest;
- garantir um caráter sinérgico à agenda de pesquisa da diretoria;
- alavancar a capacidade de contribuição do Ipea para o assessoramento governamental e o debate público; e
- fomentar a articulação de redes, a integração e a cooperação com outros centros de pesquisa no Brasil e no exterior.

Os critérios de seleção de projetos foram definidos para alinhar a seleção aos objetivos do processo de chamada, como indica o quadro a seguir.

QUADRO 1
Critérios de avaliação

| Critério | Definição | Peso |
|---|---|------|
| Relevância do projeto para a agenda de políticas públicas e da Diest | <ul style="list-style-type: none"> ● Contribuição da pesquisa para a área de atuação da Diest, com novos avanços em subáreas ou linhas de pesquisa que ainda não estão bem desenvolvidas na instituição ● Caráter aplicado da proposta ● Produtos planejados | 3 |
| Qualidade da proposta | <ul style="list-style-type: none"> ● Adequação da metodologia aos objetivos propostos ● Viabilidade de obtenção de dados e informações necessárias | 3 |
| Experiência do coordenador do projeto na coordenação de projetos de pesquisa e assessoramento | <ul style="list-style-type: none"> ● Experiência do pesquisador na coordenação de projetos e grupos de pesquisa e a capacidade demonstrada de nucleação de grupos de pesquisa | 2 |
| Capacidade de articulação/integração | <ul style="list-style-type: none"> ● Integração de técnicos da Diest no projeto ● Parcerias e redes externas ● Contribuição para a internacionalização | 2 |

Elaboração das autoras.

Após a submissão dos projetos, em um formato comum definido, todos são avaliados em duas etapas. É feita inicialmente uma análise prévia pela direção da Diest, em relação à aderência aos temas

da chamada;¹³ à experiência do coordenador do projeto na coordenação de projetos de pesquisa; e à articulação de redes, à integração e à cooperação com outros centros de pesquisa. Na segunda etapa, faz-se uma análise conjunta pelo Comitê de Seleção formado pela direção da Diest (diretora e coordenadora-geral) e por técnicos de planejamento e pesquisa convidados de outras diretorias de pesquisa do Ipea (um de cada diretoria), no que concerne à relevância do projeto para a agenda de políticas públicas e da Diest e à qualidade da proposta (metodologia). Feita essa avaliação, a direção prevê ainda uma etapa de reuniões para ajustes com os coordenadores dos projetos com as melhores pontuações, a fim de sugerir ajustes no orçamento proposto, nos produtos e/ou no escopo da proposta.

5 PLATAFORMAS DE DADOS: MAPA DAS OSCs, ATLAS DA VIOLÊNCIA E ATLAS DO ESTADO BRASILEIRO

Ao longo de sua trajetória, várias iniciativas de consolidação e disponibilização de bases de dados têm sido encampadas pelas diretorias do Ipea. Atualmente, estão sob a responsabilidade do instituto portais e plataformas virtuais já consolidadas e reconhecidas como referência em distintas áreas temáticas, como os casos do Atlas da Vulnerabilidade Social (AVS), do Atlas do Desenvolvimento Humano, do Ipea Data, do Atlas da Violência, do Mapa das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e do Atlas do Estado. Essas iniciativas têm contribuído não apenas para disponibilizar à sociedade conjuntos estruturados de evidências sobre temas relevantes para o debate público, como segurança pública, desigualdade e formas de organização do Estado, mas também têm funcionado como instrumentos de divulgação e disseminação do trabalho realizado pelo Ipea e por seus parceiros.

Os ganhos do desenvolvimento de plataformas dessa natureza são múltiplos e perpassam esforços voltados para a democratização do conhecimento e a ampliação do acesso, público e gratuito, de diferentes setores da sociedade, informações estratégicas sobre a realidade do país e, por fim, a criação de ferramentas de apoio à tomada de decisão de gestores públicos sobre políticas públicas e de fomento a novas pesquisas sobre os temas ali dispostos.

No entanto, a gestão dessas plataformas no âmbito de *think tanks* governamentais como o Ipea traz desafios relevantes que permitem repensar aspectos ligados ao planejamento prévio de projetos de pesquisa e seus produtos associados, assim como estratégias de internalização de competências e habilidades necessárias para o desenvolvimento e a manutenção desses instrumentos. O funcionamento dessas plataformas depende de atividades de desenvolvimento de ferramentas em ambiente *web*, de equipes aptas a gerir grandes bases de dados, de pesquisadores dedicados a analisar um volume significativo de dados, do atendimento de demandas vindas de setores da sociedade civil e da existência de equipes permanentemente disponíveis para atuar sobre problemas operacionais e de funcionamento que garantam a estabilidade do acesso pelos usuários da plataforma.

Um dos desafios centrais para a operacionalização adequada dessas iniciativas é que, de maneira distinta de outros projetos de pesquisa que possuem prazo de execução definido e equipes mais flexíveis e adaptadas às diferentes fases de desenvolvimento da pesquisa, plataformas como o Mapa das OSCs ou os atlas da Violência e do Estado possuem fluxo contínuo, são projetos sem data de finalização prevista e que requerem atualizações periódicas. Isso traz repercussões significativas nas formas de contratação possíveis para equipes envolvidas nesses projetos, no gerenciamento de riscos associados

13. Em 2019, não foram definidos temas em torno dos quais as propostas deveriam ser concentradas, mas em 2020 decidiu-se que seriam prioritários processos em dois temas.

à descontinuidade das iniciativas, além de tornar central a definição de estratégias de financiamento dessas plataformas, garantindo sua permanência em contextos de restrição orçamentária, por exemplo.

Atualmente, a Diest é responsável pela gestão de três das principais plataformas em funcionamento no Ipea: Mapa das OSCs, Atlas da Violência e Atlas do Estado. Para viabilizar suas atividades de rotina e o gerenciamento de suas funcionalidades, um ou mais pesquisadores permanentes são responsáveis pela coordenação técnica dessas plataformas, traduzidas sob a forma de projetos de pesquisa e de seus produtos correlatos – como aprimoramento e atualizações das plataformas, publicações, consolidação de novas bases de dados, produção de relatórios de pesquisa, entre outros. Além da coordenação técnica, a equipe de desenvolvimento e manutenção das plataformas com foco na área de tecnologia da informação (TI) e de interface com os usuários foi unificada sob a forma de um *pool*, que reúne pesquisadores associados com perfil para o desempenho dessas tarefas, responsável por atender às demandas das plataformas em funcionamento, assim como eventuais internalizações de novas demandas por soluções *web* de disponibilização de dados e pesquisas da diretoria.

6 PUBLICAÇÕES FOCADAS: O MODELO DO “BAPI TEMÁTICO”

O *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi) é uma publicação criada em 2011, organizada pela Diest, com o objetivo de publicar, em edições semestrais, artigos sobre temas de relevância na vida política brasileira, com foco na agenda do Poder Executivo federal e em suas interfaces com o Congresso Nacional, as instâncias superiores do Judiciário e, de maneira mais ampla, os movimentos da sociedade.

Em 2017, a partir de um diagnóstico interno,¹⁴ foi feita uma reorientação da publicação, buscando diferenciá-la de outras publicações do Ipea, como textos para discussão e livros. Assim, propôs-se uma nova configuração para o boletim, que passaria a ser destinado a divulgar, para gestores públicos, pesquisadores e interessados, pesquisas recentemente concluídas ou em andamento do plano de trabalho da Diest, de seus pesquisadores e colaboradores, fomentando o debate a respeito da dimensão política e institucional do desenvolvimento. Ao definir esse novo público-alvo prioritário, houve a necessidade de adequação do formato dos artigos, com textos curtos e linguagem acessível.

Naquele momento, foi identificada pela direção uma janela de oportunidade, em que havia vários projetos da diretoria em fases de conclusão ou recém-concluídos, com resultados interessantes e ainda não publicados de forma consolidada em nenhum formato pelo Ipea. Propôs-se à equipe, então, que o boletim adotasse, por um período, um formato temático, com edições dedicadas a compilar textos de cada um desses projetos.

Um cronograma inicial de publicações foi organizado pela coordenação-geral da diretoria, novas diretrizes editoriais foram definidas e cada edição passou a contar com editores *ad hoc*, que eram os coordenadores dos projetos cujos achados seriam compartilhados nas edições temáticas. Assim, a partir da 11ª edição, foram publicadas treze edições temáticas.¹⁵

Além dos projetos em conclusão, o Bapi temático passou a ser adotado também como um dos principais veículos de disseminação dos novos projetos iniciados após 2017; acabou passando a funcionar como um veículo intermediário de disseminação de achados iniciais. Além da ampla adesão da equipe interna da Diest ao novo formato, observou-se que a organização das edições foi

14. Até então, já haviam sido publicadas dez edições do Bapi.

15. Disponíveis em: <<https://bit.ly/3xmFRJk>>.

bastante usada para a formação e o fortalecimento de redes de pesquisa com outros atores, o que pode ser constatado pela grande participação de autores externos convidados nas edições.¹⁶ Em janeiro de 2019, reconstituiu-se o Comitê Editorial da publicação, formado por pesquisadores permanentes da diretoria. O comitê definiu que as edições temáticas seguiriam sendo adotadas, assim como edições com conteúdo heterogêneo e, ainda, aquelas compostas por artigos diversificados com dossiês temáticos.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo apresentar algumas ações adotadas na Diest como esforços para lidar com o contexto de atuação complexo em que os *think tanks* estão inseridos. As ações apresentadas correspondem a campos de ação centrais nessas instituições: a construção da agenda, a intensificação do uso de dados e a disseminação do conhecimento produzido.

Como brevemente revisitado ao longo do texto, a gestão e o desempenho desse tipo bastante particular de organização vêm sendo discutidos nas últimas décadas diante de desafios ambientais bastante sérios, a exemplo da crise global do conhecimento. Há muito debate, muitas questões, muitos níveis de atuação e possivelmente esforços ainda incipientes de gestão para o enfrentamento dos obstáculos brevemente tratados neste trabalho. Considerando que o conceito do que é um *think tank*, ainda que bastante contestado e mesmo rejeitado, reúne um grupo muito heterogêneo de instituições, com destaque para a existência ou não de vínculo com outras instituições e a consequente autonomia de ação, são enfrentadas ainda questões particulares a cada tipo de instituição. No caso do Ipea, um *think tank* governamental, é necessário considerar que a sua estruturação formal como uma fundação pública ligada ao Ministério da Economia traz particularidades sutis que diferenciam o instituto de outras instituições análogas.

Argumenta-se que a realização de pesquisas de excelência e a proximidade institucional com o centro de governo, pilares importantes em *think tanks*, são condições necessárias, mas não suficientes: mesmo – e possivelmente – instituições constituídas por pesquisadores altamente qualificados não podem prescindir de investimentos em esforços equilibrados no pilar gestão. A experiência recente da Diest, uma das diretorias de pesquisa do Ipea, descrita aqui, pode contribuir para uma reflexão mais ampla sobre como e o quanto tem sido feito nesse sentido.

Em um momento futuro, é desejável não apenas a ampliação desta discussão e do compartilhamento de práticas em nível institucional, mas também avançar para avaliar os resultados e impactos da gestão no Ipea.

Neste texto, foram mencionadas iniciativas adotadas no período recente no âmbito da diretoria, e cabe a reflexão adicional acerca do que não foi feito. Diversos desafios a serem enfrentados persistem, para não apenas assegurar sustentabilidade como aumentar o impacto nos próximos dez anos. Entre eles, há bastante espaço para o aperfeiçoamento na gestão de pessoas e equipes, nos processos de construção, no monitoramento e na avaliação de projetos, na comunicação eficaz dos resultados da pesquisa aos formuladores de políticas e ao público em geral e na gestão interna da informação e do conhecimento.

16. Todos os artigos, tanto dos pesquisadores permanentes como dos autores convidados, são sujeitos aos mesmos ritos de avaliação por pares.

REFERÊNCIAS

- BRAUN, M. *et al.* **Lejos de “Thinktanklandia”**: los institutos de investigación de políticas en los países en desarrollo. Buenos Aires: Cipepec, 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/3dIxe45>>.
- BRAUN, M.; CICIONI, A.; DUCOTE, N. J. **Should think tanks do policy implementation in developing countries?** Lessons from Argentina. Buenos Aires: Cipepec, 2000.
- CAIRNEY, P. **The politics of evidence-based policy making**. London: Palgrave Macmillan, 2016.
- GARCÉ, A.; ABELSON, D. E. **Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica**: dinámicas globales y realidades regionales. Buenos Aires: Prometeo Libros Editorial, 2006.
- HALL, J. L.; BATTAGLIO, R. P. Bridging the divide: when research speaks – and listens – to practice. **Public Administration Review**, v. 79, n. 4, p. 461-464, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/puar.13087>>.
- MCGANN, J. 2019 Global go to think tank index report. **TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports**, 2020. Disponível em: <https://repository.upenn.edu/think_tanks/17>.
- MEDVETZ, T. M. **Think tanks as an emergent field**. New York: Social Science Research Council, 2008.
- PINHEIRO, M. M. S. **Políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs)**: delimitando o problema conceitual. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2554). Disponível em: <<https://bit.ly/3n9Lg1Q>>.
- RIGOLIN, C. C. D.; HAYASHI, M. C. P. I. Por dentro dos “reservatórios de idéias”: uma agenda de pesquisa para os *think tanks* brasileiros | Inside “think tanks”: a research agenda for Brazilian think tanks. **Liinc em Revista**, v. 8, n. 1, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.18617/liinc.v8i1.460>>.
- STONE, D. L.; STONE, D.; CHAIR, M. C. Recycling bins, garbage cans or think tanks: three myths regarding policy analysis institutes. **Public Administration**, p. 259-278, 2007.
- STRUYK, R. J. **Managing think tanks**: practical guidance for maturing organizations. Expanded 2nd ed. Budapest: Open Society Institute, 2006.
- VIANNA, S. T. W.; COELHO, D. S.; CUNHA, A. dos S. **Desenhos organizacionais e atuação de think tanks governamentais**: uma análise comparativa internacional. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2472).
- WEAVER, R. K. The changing world of think tanks. **PS: Political Science and Politics**, v. 22, n. 3, p. 563-578, 1989.

DEZ ANOS DE PRODUÇÃO DIEST: UM LEVANTAMENTO DAS AGENDAS TEMÁTICAS NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS¹

Natália Massaco Koga²

Pedro Palotti³

Rafael Lins⁴

Isabella Goellner⁵

1 INTRODUÇÃO

A relevância de estudos e pesquisas para subsidiar políticas públicas é um tema debatido desde a origem do campo de análise de políticas públicas (Laswell e Lerner, 1951; Weiss, 1979). Mais recentemente, a abordagem das Políticas Públicas Baseadas em Evidências (PPBE) retoma, por um lado, a convicção nos preceitos da racionalidade instrumental e da neutralidade científica como forma de embasamento das decisões de políticas públicas (Davies, Nutles e Smith, 2000) e, por outro, catalisa críticas provenientes de correntes analíticas mais recentes no campo, tais como a argumentativa ou pós-estruturalista, que dão base ao argumento da necessidade do alargamento do entendimento de evidências para além das evidências científicas (Pinheiro, 2020) e da compreensão do que ocorre na interface ou que a impede entre o campo acadêmico e da gestão pública (Caplan, 1979; Newman, Cherney e Head, 2016).

Entendemos que a atuação da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) encontra-se nessa interface e merece ser explorada a partir da perspectiva de análise de sua contribuição *sobre* e para a produção das políticas públicas. Vale lembrar, neste sentido, as competências institucionais da Diest, previstas no Estatuto do Ipea que podem ser sintetizadas em ao menos quatro papéis: i) assessoramento governamental; ii) produção de conhecimento; iii) disseminação de conhecimento; e iv) capacitação (entendida como uma forma de disseminação) “em questões ligadas à estrutura, organização e funcionamento do Estado brasileiro e de seus aparatos institucionais, bem como aos modos de relação entre o Estado e a sociedade nos processos de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas para o desenvolvimento do país” (Brasil, 2010).

Vale destacar que, nos casos da produção e disseminação de conhecimento, essas funções não estariam apenas dirigidas ao próprio governo, mas também para a sociedade em geral. Sustentamos que tais papéis tratam não apenas da produção de conhecimento, mas também se aproximam ao que estudos empíricos trazem acerca da função dos *knowledge brokers*, atores intermediários que atuam reduzindo o distanciamento entre as “duas comunidades” ao identificar demandas, traduzir,

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi29art3>

2. Especialista em políticas pública e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

3. Especialista em políticas pública e gestão governamental na Diest/Ipea.

4. Pesquisador do Programa Nacional de Pesquisa Para o Desenvolvimento (PNPD) na Diest/Ipea.

5. Pesquisadora do PNPD na Diest/Ipea.

reinterpretar e difundir conhecimento em uma cadeia fluida e dinâmica de transmissão entre a Academia e a gestão (Ward, 2012; Newman, Cherney e Head, 2016).

Partindo desse escopo analítico, buscamos, neste artigo, realizar um estudo bibliométrico preliminar da produção da Diest ao longo de sua década de existência. Em que pese as limitações da base de dados hoje existente, entendemos que o estudo permite jogar luz sobre áreas temáticas elegidas na produção de conhecimento e, em alguma medida, escolhas de abordagens analíticas e estratégias de disseminação da produção da diretoria. A fim de interpretar os dados gerados, buscamos dialogar com alguns capítulos da publicação que detalham principais escolhas e caminhos ensejados e trilhados.

2 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

Para a elaboração do estudo descritivo proposto neste trabalho, iremos nos valer de uma base de dados constituída pela biblioteca do Ipea com as principais obras produzidas por autores provenientes da Diest no período de 2010 a 2019. Assumimos que os trabalhos produzidos por pesquisadores que fizeram parte da diretoria, em algum momento de sua trajetória profissional no Ipea, nesse período, ou produções de autores externos ao Ipea que participaram de publicações organizadas pela Diest foram, desse modo, resultados da contribuição da diretoria.

A base de dados utilizada neste artigo corresponde à produção bibliográfica encontrada no repositório do Ipea e nos livros editados entre 2010 e 2019. O repositório é uma base que armazena todas as publicações do Ipea em formato digital. Assim, caso a publicação não tenha uma versão digital, ela não estará disponível no repositório. No caso da Diest, no entanto, a produção não digitalizada é mínima, uma vez que a diretoria foi criada no momento de transição do Ipea para publicações sobretudo digitais.

As unidades bibliográficas consideradas na base compreendem todas as formas de publicação com circulação independente, o que inclui *Texto para Discussão* (TD), *Nota Técnica*, livros, capítulos de livros,⁶ relatórios de pesquisa, comunicações e artigos do *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi). Não foram consideradas publicações externas, como as realizadas em congressos científicos e revistas indexadas.

O estudo adota o método estatístico Structural Topic Model (STM) e de análise de grafos. O STM é um método particularmente popular para ajustar um modelo de tópicos não supervisionado. Como um modelo de tópicos, ele propõe automaticamente uma classificação das palavras significantes para o pesquisador, em um conjunto de tópicos a partir dos documentos. Um grande atrativo é a possibilidade de descobrir tópicos e estimar sua relação com os metadados arbitrários sobre cada documento (Roberts *et al.*, 2019).

A análise de grafos permitiu a produção de uma rede compostas por vértices (palavras-chave), conectados por arestas (co-ocorrências). O posicionamento dos vértices foi obtido a partir de um algoritmo de posicionamento direcionado à força que atrai vértices com conectividade forte e repele aqueles com

6. Os capítulos de livro foram considerados quando parte de coletâneas, isto é, quando os organizadores não necessariamente são os únicos autores e os capítulos podem ser compreendidos por unidades independentes. Foram consideradas também partes do livro com o formato de apresentação, introdução ou prefácio. Vale destacar, no entanto, que nem todos os capítulos de livros constam do repositório, uma vez que, para serem desmembrados como unidades independentes para fins de disponibilização no relatório, demandam processo editorial de identificação separadamente do arquivo do livro do qual faz parte. Esse processo ainda não foi concluído para todos os livros.

conectividade baixa (Opsahl, Agneessens e Skvoretz., 2010). Assim, os vértices com menor conectividade na rede estão localizados na periferia do gráfico. Além disso, os nós com maior conectividade têm rótulos maiores, e os laços mais fortes entre os nós são mais escuros do que outras arestas. A conectividade entre as palavras-chave foi medida utilizando os pesos de Newman-Fowler (Fowler, 2006). O apêndice, por seu turno, trará algumas limitações da base de dados e o detalhamento do método de STM.

3 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Apresentamos nesta seção os principais dados levantados por meio da análise de tipos de publicações e áreas temáticas da produção da Diest.

3.1 Tipos de publicações

A tabela 1 retrata o quantitativo dos principais tipos de publicações utilizados pela Diest no período de 2009 a 2019. Do total de 584 publicações, 215 foram artigos do Bapi, 120 TDs, 57 livros e 44 *Notas Técnicas*.⁷ A base disponível não permitiu identificar a quantidade de capítulos de livros que permitiria retratar com mais precisão o esforço total de produção da diretoria. De todo modo, os dados permitem identificar os principais veículos de disseminação adotados pela Diest.

TABELA 1
Principais tipos de publicação (2009-2019)

| Tipo de publicação | Quantidade |
|--|------------|
| Bapi | 215 |
| TD | 120 |
| Livros | 57 |
| Nota Técnica | 44 |
| <i>Brasil em Desenvolvimento</i> – capítulos | 30 |
| <i>Discussion Paper</i> | 21 |
| Comunicados do Ipea | 21 |
| <i>Desafios do Desenvolvimento</i> – artigos | 18 |
| Relatório de pesquisa | 15 |
| <i>Radar</i> – artigos | 14 |
| Outros | 29 |
| Total | 584 |

Elaboração dos autores.

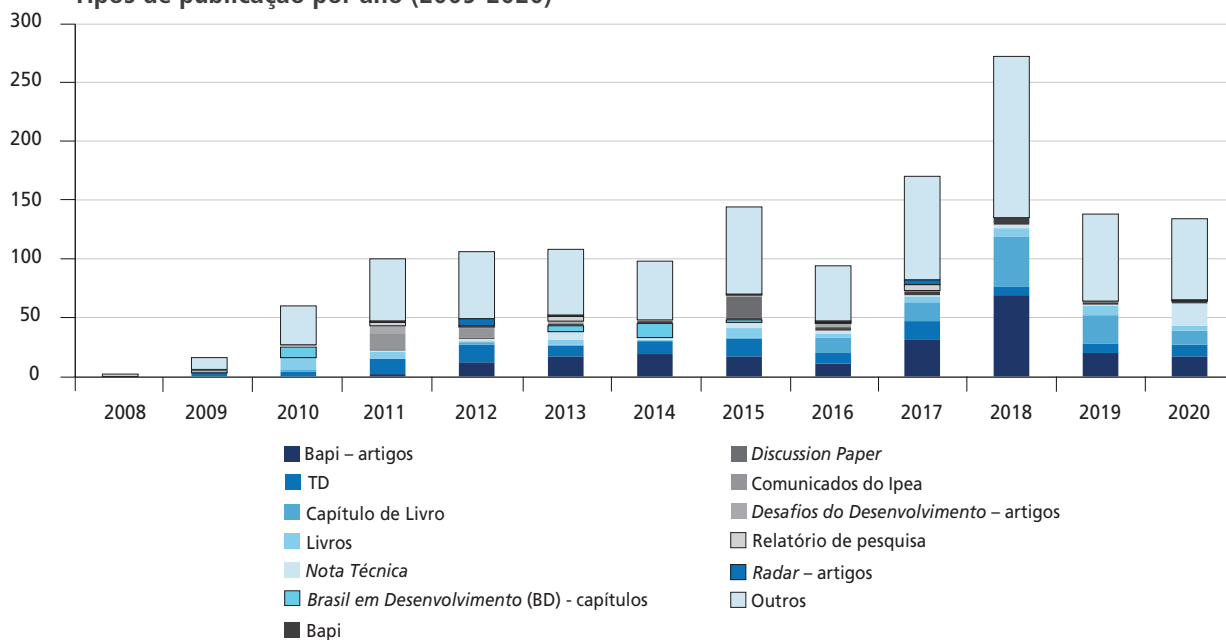
O gráfico 1 traz a quantidade de tipos de publicações por ano. Um primeiro destaque a ser feito diz respeito ao número significativo de artigos publicados por meio do Bapi, periódico criado pela Diest no final de 2011, com o intuito de ser um veículo informativo de formato leve e acessível para disseminar o trabalho dos técnicos da Diest junto a gestores públicos, pesquisadores e público interessado na agenda de pesquisa da diretoria. Este dado retrataria o esforço de disseminação relatado no segundo artigo deste boletim, de autoria de Flávia Schmidt e Janine Mello, com este tipo de veículo de publicação ágil e focado.

7. Na categoria outros encontram-se publicações como artigos para periódicos externos à Diest, como *Planejamento e Políticas Públicas* (PPP), *Boletim Regional, Urbano e Ambiental* (Brua) e *Boletim de Economia e Política Internacional* (Bepi), além de outros documentos como apresentações, slides e relatórios de atividades.

Os TDs e *Discussion Papers* (TDs traduzidos para a língua inglesa) são um veículo importante de divulgação do conhecimento produzido pela Diest, com uma média de doze publicações ao ano. Os livros também estão presentes ao longo de todo o período, tendo destaque para o ano de 2010, com dez livros publicados e, mais recentemente, em 2018, com sete, e 2019, com 8. As *Notas Técnicas* também podem ser encontradas, com variações, nos dez anos. Outros formatos, como *Comunicados do Ipea* e *Brasil em Desenvolvimento*, foram incentivados pela gestão em determinados períodos, sendo depois descontinuados.

Em linhas gerais, 2018 apresentou um número mais elevado de publicações, com 136 no total, mais que o dobro da média do período (58,4%), em função especialmente dos 69 artigos publicados no Bapi naquele ano. O gráfico 1 levanta a hipótese da caracterização de um modo próprio de produção e disseminação da Diest envolvendo seus três veículos mais permanentes, Bapi, TD e livro, em muitos casos de modo sequencial.

GRÁFICO 1
Tipos de publicação por ano (2009-2020)



Elaboração dos autores.

3.2 Áreas temáticas

Foram utilizadas duas fontes de dados para analisar as principais áreas temáticas às quais a Diest tem se dedicado. A primeira trata das palavras-chave, por meio da nuvem de palavras, e a segunda, os resumos identificados em cada publicação, por meio da análise de grafos e metodologia de STM.

A figura 1 retrata os termos de maior prevalência entre as principais palavras-chave utilizadas nas publicações da Diest, e, como tais, denotariam a forma como o estudo pretende ser localizado e a área de produção com a qual busca se engajar. Nesse sentido, apresentaria, em alguma medida, como a produção da Diest buscou ser identificada e disseminada junto aos potenciais leitores e buscadores.

A chave-analítica políticas públicas parece ser o objeto de análise comum de grande parte dos trabalhos, como esperado, dada a missão institucional do Ipea. Além dos termos gerais que denotam a atuação estatal, tais como Estado e administração pública, termos que caracterizam temáticas mais específicas como participação social; segurança pública; democracia; desenvolvimento econômico e social; planejamento governamental; entre outros, também se demonstraram proeminentes.

FIGURA 1

Diest: nuvem de palavras-chave das publicações



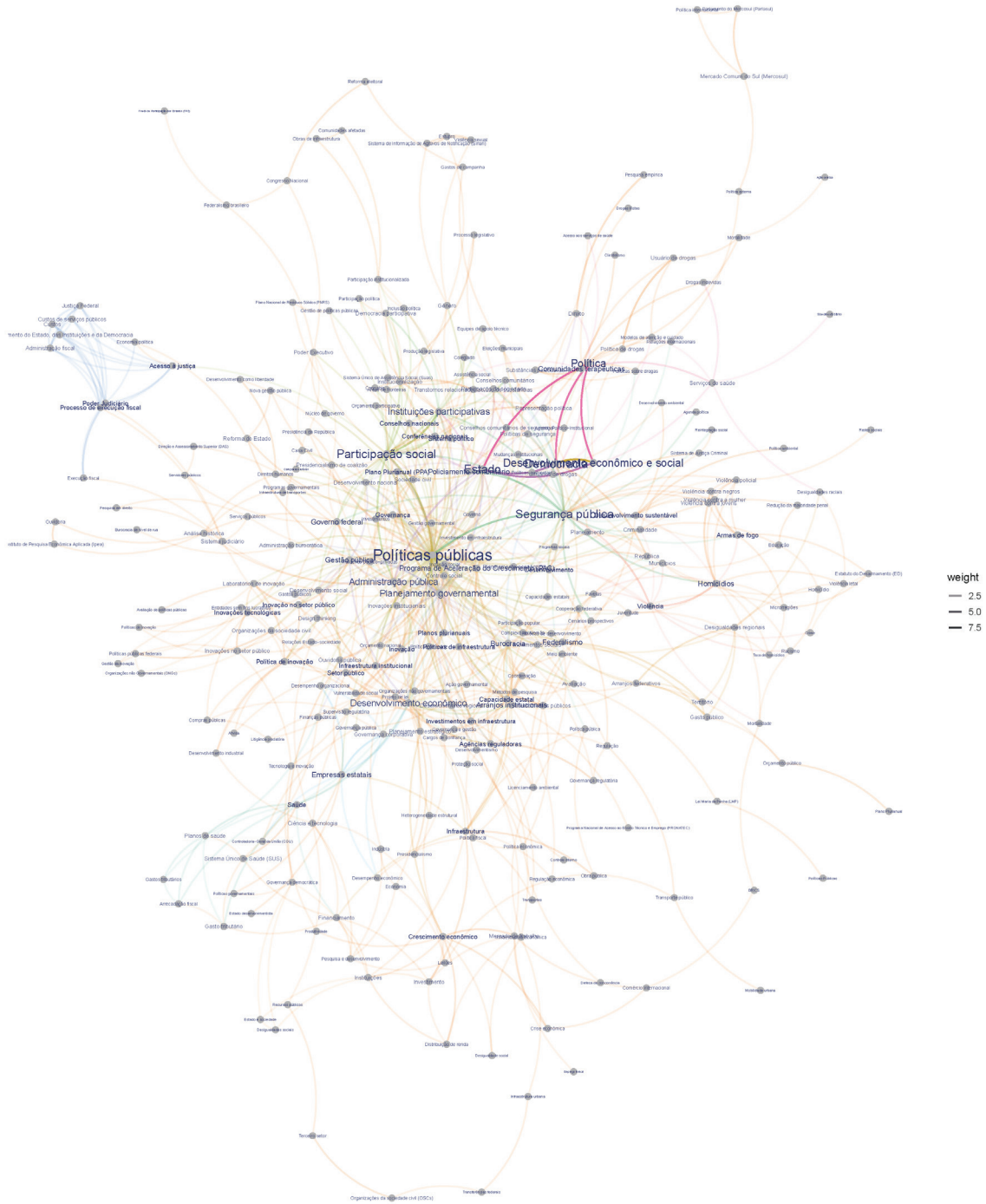
Elaboração dos autores.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Quando analisamos, ainda que de forma preliminar, os resumos das publicações por meio da análise de grafos representada na figura 2, percebemos convergências com os termos mais representados nas palavras-chave apresentados na figura 1. A figura 2 permite ainda identificar conexões presentes entre os distintos termos utilizados nos resumos. Novamente, podemos estabelecer um diálogo entre esses dados e as reflexões apresentadas por José Celso Cardoso Júnior (artigo 1) e Luseni Aquino e Maria Paula Santos (artigo 16) nesta publicação quanto ao nível de abordagem micro-meso e mais funcionalista, assumidos pela Diest para tratar as principais temáticas às quais o Ipea se dedica.

No que se refere ao debate de desenvolvimento, os dados apontam para um enfoque da Diest na atuação estatal, além de uma visão abrangente que abarca o desenvolvimento econômico e social. Em torno da agenda de segurança pública, também relacionada a políticas públicas e atuação estatal, forma-se uma sub-rede ligada a violência, política de drogas, homicídio e armas. Outras sub-redes facilmente identificáveis seriam as formadas em torno de temáticas específicas da participação social, Judiciário, saúde, empresas estatais, infraestrutura, agências reguladoras e mercado de trabalho, as quais se conectam em alguma medida. Entre elas, observamos também temas transversais, como inovação, planejamento e capacidades estatais.

FIGURA 2
Diest: rede de palavras mais frequentes nos resumos das publicações



Elaboração dos autores

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Em uma primeira análise, podemos dizer que se verifica uma grande incidência e interconexão de termos ligados à instrumentação e funcionamento da atuação do Estado, corroborando os argumentos sustentados no artigo 1 desta publicação, quanto à escolha de uma perspectiva micro-meso e transversal, e para a análise apontada no artigo 16, quanto à ênfase na operação das instituições

do Estado. De fato, chama atenção a ausência do termo democracia ou expressões associadas tanto aos princípios republicanos de atuação do Estado como garantidor de direitos, liberdades e do bem comum, como aos princípios democráticos no exercício do poder público, como aventam as autoras no artigo 16 desta publicação. Enfim, uma análise mais aprofundada da rede temática da Diest, seus conglomerados e conexões mereceria ser conduzida a partir deste primeiro olhar.

Ainda buscando explorar as escolhas temáticas da produção da Diest, o quadro 1 traz uma tentativa de síntese temática dos vinte principais tópicos localizados, pela técnica do STM. Dois indicadores subsidiaram a síntese: o de maior probabilidade de um termo estar no tópico e de exclusividade de um termo ao tópico. A terceira e quarta coluna do quadro 1 trazem, assim, as dez principais palavras relacionadas aos dois indicadores, em ordem decrescente de relevância.

QUADRO 1
Tópicos e temas extraídos do STM

| Tópico | Tema | Maior probabilidade de o termo estar no tópico | Exclusividade do termo ao tópico |
|-----------|---|--|--|
| Tópico 1 | Presidência e núcleo de governo | Segurança, pública, agenda, governo, políticas, presidência, participação | Presidência, comunitários, segurança, janeiro, durante, entrevistas, república |
| Tópico 2 | Bapi | Estudos, política, estado, democracia, diretoria, políticas, instituições | Diretoria, divulgar, democracia, temas, estudos, relevância, fomentar |
| Tópico 3 | Saúde | Saúde, públicos, serviços, público, Brasil, discute, gastos | Renúncia, provisão, desigualdades, saúde, gasto, federativos, gastos |
| Tópico 4 | Desenvolvimento | Desenvolvimento, países, China, internacional, parte, crise, questões | China, crise, chinês, unidos, chinesa, divisão, países |
| Tópico 5 | Dados e informações: organização da sociedade civil (OSC), homicídios, letalidade, exportação, gênero | Brasileiro, OSCs, apresenta, evolução, informações, dados, análise | OSCs, letalidade, brasileiro, exportações, gênero, evolução, federalismo |
| Tópico 6 | Legislativo, política e relações com parlamento | Política, reforma, representação, base, propostas, congresso, resultados | Vereador, Parlamento do Mercosul (Parlasul), eleições, local, reforma, eleitores, representação |
| Tópico 7 | Governança e estatais | Governança, pública, estatais, políticas, administração, empresas, desenvolvimento | Governança, estatais, empresas, administração, perspectivas, conceito, regulatória |
| Tópico 8 | Participação social | Participação, conferências, nacionais, social, participativas, públicas, conselhos | Conferências, participação, participativas, nacionais, conselhos, participativo, participativos |
| Tópico 9 | Justiça e direitos | Pesquisa, geral, programas, direito, políticas, nacional, questões | Direito, conselheiros, geral, comunidades terapêuticas (CTs), empírica, pesquisa, programas |
| Tópico 10 | Inovação e soluções de implementação | Inovação, objetivo, gestão, processos, implementação, programa, serviços | Soluções, dívida, Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), controle, identificação, interno, desafio |
| Tópico 11 | Regulação e infraestrutura | Processo, Brasil, obras, infraestrutura, trata, principais, nacional | Transportes, mecanismo de desenvolvimento limpo (MDL), obras, transação, educação, judiciais, carbono |
| Tópico 12 | Violência e exclusão social | Drogas, lei, armas, uso, políticas, social, Brasil | Drogas, armas, rua, fogo, uso, lei, crimes |
| Tópico 13 | Burocracia e implementação | Políticas, públicas, desenvolvimento, burocracia, implementação, Estado, meio | Burocracia, cidade, manifestações, político-institucionais, implementação, volumes, mecanismos |
| Tópico 14 | Judiciário, sistema e processos judiciais | Justiça, sistema, federal, principais, execução, fiscal, resultado | Justiça, entidades sem fins lucrativos (ESFLs), varas, fiscal, transferências, Conselho Nacional de Justiça (CNJ), orçamento |
| Tópico 15 | Avaliação de políticas públicas | Avaliação, ouvidoria, políticas, comentários, desenvolvimento, direitos, destaca | Ouvidoria, comentários, avaliação, urbanização, destaca, tece, precários |

(Continua)

(Continuação)

| Tópico | Tema | Maior probabilidade de o termo estar no tópico | Exclusividade do termo ao tópico |
|-----------|---|--|--|
| Tópico 16 | Social e direitos humanos | Social, estado, políticas, saúde, trabalho, análise, Brasil | Desenvolvimentista, vulnerabilidade, social, favelas, mulheres, seguridade, necessidades |
| Tópico 17 | Planejamento e desenvolvimento | Planejamento, Brasil, desenvolvimento, gestão, trabalho, país, crescimento | Planejamento, investimento, Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), cenários, Plano Plurianual (PPA), retomada, investimentos |
| Tópico 18 | Inovação no setor público | Inovação, setor, público, organizações, objetivo, governo, inovações | Inovação, inovações, presidente, laboratórios, OSCs, setor, reino |
| Tópico 19 | Dados e informações (homicídios, emprego, trabalho) | Dados, anos, pesquisa, emprego, informações, trabalho, homicídios | Superior, emprego, anual, cargos, Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), homicídios, ocupações |
| Tópico 20 | Mudanças em práticas governamentais | Mudanças, políticas, públicas, práticas, federal, casos, serviços | Gerenciamento, mudanças, práticas, casos, ênfase, apoio, passou |

Elaboração dos autores

Tomemos, por exemplo, o tópico 8. O indicador de maior probabilidade de incidência de um termo no tópico aponta participação como a palavra com maior probabilidade, seguida de conferências, nacionais, sociais, assim por diante. Já o indicador de exclusividade aponta como palavras mais exclusivas a esse tópico: conferências, em primeiro lugar, e, em seguida, participação, participativas, nacionais, conselhos etc. Dessa forma, sugerimos que esse tópico possa ser identificado pela temática nomeada por participação social. Embora o exercício de identificação de temas gerais não seja preciso, sustentamos que o cotejamento com os dados apresentados nas figuras 1 e 2 demonstram convergência considerável.

Sobre os tópicos analisados, três pontos merecem ser destacados. O primeiro deles diz respeito ao fato de que foram identificadas correlações significativas em apenas dois pares de tópicos: 4 e 17, o que denota a atenção da diretoria para a discussão de desenvolvimento, qualificando-a tanto no sentido da contextualização internacional, como em sua relação com os elementos de planejamento e gestão, como observado no primeiro artigo desta publicação. E também entre os tópicos 8 e 13, o que talvez aponte para um enfoque da participação como forma e instrumento de implementação de políticas públicas e um interesse de análise da perspectiva da burocracia nos espaços participativos.

Além da questão das áreas temáticas, o tópico 2 permitiu aglutinar os Bapis como um tipo de produção específica da Diest. Por fim, um terceiro ponto que ilustra o relato produzido no segundo artigo deste boletim diz respeito aos tópicos 5 e 19, que evidenciam o esforço de produção de dados e informações que, além de subsidiar pesquisas, amplia as possibilidades de assessoramento e o fomento e a qualificação do debate público por meio da disseminação de bases de dados produzidas por projetos importantes da Diest, como o *Atlas da Violência*, *Mapa das OSCs* e *Atlas do Estado Brasileiro*.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em linhas gerais, podemos sustentar que os dados apresentados convergem com reflexões apresentadas em outros artigos desta publicação quanto à atuação da Diest. Como sinalizado por José Celso Cardoso Júnior no primeiro artigo desta publicação, pôde-se observar avanços promovidos pela diretoria no sentido de introduzir abordagens meso e micro institucionais na produção, disseminação e capacitação em áreas e dimensões do conhecimento que compõem o núcleo duro das atividades estruturantes da administração pública brasileira. Da mesma forma, os dados retratam especializações

em áreas setoriais, como as de segurança pública e direitos humanos; estatais; social; regulação; e infraestrutura, mas em associação a temas e chaves-analíticas transversais, tais como burocracia, implementação, governança, capacidades e inovação. E, ainda, confirmam os achados do autor quanto à ampliação do escopo de análise do Executivo ao enxergá-lo e examiná-lo em sua relação com o Poder Judiciário, o Legislativo e a sociedade. Em síntese, podemos dizer que a Diest inova ao acrescentar uma abordagem micro-meso e relacional da atuação estatal nos grandes debates sobre desenvolvimento e democracia.

Contudo, os dados levantados também puderam evidenciar um aspecto importante trazido por Luseni Aquino e Maria Paula Santos no artigo 16 desta publicação quanto a uma ênfase na produção da Diest a uma perspectiva que poderíamos chamar de funcionalista ou operacional da análise das instituições do Estado. Temas que traduziriam preocupações relacionadas à efetividade das instituições para a garantia dos preceitos democráticos e republicanos não puderam ser claramente identificados nas análises apresentadas.

Podemos dizer que o estudo retratou, ainda, resultados do esforço e preocupação da Diest, detalhados por Flávia Schmidt e Janine Mello no segundo artigo desta publicação, em aprimorar e inovar tanto na geração e disponibilização de dados, como nos meios de divulgação da produção de seus técnicos. Por fim, em que pese o estágio preliminar na análise, acreditamos que o estudo tenha jogado luz sobre a contribuição da Diest tanto como produtora de conhecimento, como de *knowledge broker*, isto é, mediadora e disseminadora de conhecimento.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Casa Civil. Decreto nº 7.142, de 29 de março de 2010. Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, e dá outras Providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 mar. 2010.
- CAPLAN, N. The two-communities theory and knowledge utilization. **American Behavioral Scientist**, n. 3, v 22, p. 459-470, 1979.
- DAVIES, H. T. O.; NUTLEY, S.; SMITH, P. **What Works?** evidence-based policy and practice in public services. Bristol: The Policy Press, 2000.
- FOWLER, J. H. Connecting the Congress: a study of Cosponsorship Networks. **Political Analysis**, n. 14, v. 4, p. 456–487, March 2006.
- LASSWELL, H. D.; LERNER, D. (Org.), **The policy sciences**: recent developments in scope and method. Stanford: Stanford University Press, 1951.
- NEWMAN, J.; CHERNEY, A.; HEAD, B. W. Do policy makers use academic research? Reexamining the “two communities”. theory of research utilization. **Public Admin Rev**, v. 76, p. 24-32, 2016.
- OPSAHL, T., AGNEESSENS, F., SKVORETZ, J., Node centrality in weighted networks: generalizing degree and shortest paths. **Social Networks** n. 32, v. 3, p. 245-251, 2010.

PINHEIRO, M. M. S. **Políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs)**: delimitando o problema conceitual. Rio de Janeiro: Ipea, 2020., (Texto para Discussão, n. 2554).

WARD, V. et al. Exploring knowledge exchange: a useful framework for practice and policy. **Soc Sci Med**, n. 74,v. 3, p. 297-304, 2012.

WEISS, C. The many meanings of research utilization. **Public Administration Review**, n. 5, v. 39, p.426-431, 1979.

APÊNDICE

METODOLÓGICO

BASE DE DADOS

Algumas ressalvas devem ser feitas quanto às limitações da base de dados utilizada, que podem implicar inclusões indevidas ou a não inclusão de produções devidas na base, relacionadas a seguir.

- a) Mudanças ou registros distintos dos nomes de autores – em razão de não haver um padrão no formato de citação dos nomes dos autores, ou de alguns sobrenomes eventualmente mudarem ao longo do tempo.
- b) Descompasso entre a publicação de alguma unidade bibliográfica e o período de atuação na diretoria – é comum que publicações levem algum tempo para serem concluídas, o que não necessariamente coincidirá com o tempo de trabalho na diretoria. Além disso, certos temas compõem a agenda de pesquisa de alguns pesquisadores, o que faz com que eles se mantenham ao longo do tempo, que independe da atuação na diretoria, inclusive com parcerias realizadas com autores de outras diretorias.
- c) Publicações institucionais, sem autoria definida – algumas publicações assumem um caráter institucional, sem uma definição explícita dos autores, embora os pesquisadores responsáveis sejam citados nas primeiras páginas da publicação.
- d) Dificuldade de precisar a data da publicação – Os *Textos para Discussão* e as *Notas Técnicas* apresentam o mês e ano em que foram publicados, mas os livros em geral apresentam somente o ano. Isso pode produzir um descompasso entre o período de atuação do pesquisador na Diest e o tipo de publicação realizada.

MÉTODO ESTATÍSTICO

O método estatístico do Structural Topic Model (STM) parte do princípio de que os documentos são escritos sobre tópicos, geralmente uma mistura desses, e cada tópico, está associado a um determinado conjunto (não excludente) de palavras de certo vocabulário, o qual, informalmente, representa um tema semântico subjacente. Isso permite que os documentos se “sobreponham” em termos de conteúdo de uma forma que espelha o uso típico da linguagem natural (Hall, Jurafsky e Manning, 2008; Jacobi, Atteveldt, Welbers e 2016).

No que tange ao tratamento dos dados, removemos algumas palavras que agregam pouco na análise, tais como advérbios, conjunções, preposições e pronomes. Nesse sentido, também foram removidas as localizadoras uniformes de recursos (Uniform Resource Locator – URLs) e números. Além disso, aplicamos o processo de lematização,¹ substituindo palavras flexionadas para a sua forma dicionarizada. Essa última etapa promove a redução do conjunto total de palavras para um conjunto reduzido igualmente representativo e menos redundante.

Visto que o modelo exige a especificação prévia do número de tópicos, faz-se necessária a utilização de métricas para orientar a melhor escolha. Nesse sentido, usamos algumas métricas comuns, tais como *heldout likelihood*, *semantic coherence* e *residual dispersion*, para avaliar como os modelos estão se comportam em vários números de tópicos (Roberts, Stewart e Tingley, 2019; Mimno *et al.*, 2011; Taddy, 2012).

1. A lematização consiste em representar as formas flexionadas de uma palavra para serem analisadas sob uma mesma forma canônica, o lema. O lema pode ser definido como o infinitivo do verbo e o masculino singular do substantivo ou adjetivo.

REFERÊNCIAS

- HALL, D.; JURAFSKY, D.; MANNING, C. D. Studying the history of ideas using topic models. *In*: CONFERENCE ON EMPIRICAL METHODS IN NATURAL LANGUAGE PROCESSING, 2008, Hawaii, USA. **Annals...** EMNLP: Hawaii, USA, 2008.
- JACOBI, C; ATTEVELDT, W. van; WELBERS, K. Quantitative analysis of large amounts of journalistic texts using topic modelling, **Digital Journalism**, n. 4, v. 1, p. 89-106, 2016. DOI: <10.1080/21670811.2015.1093271>.
- MIMNO, D. *et al.* Optimizing semantic coherence in topic models. *In*: CONFERENCE ON EMPIRICAL METHODS IN NATURAL LANGUAGE PROCESSING, 2011, Stroudsburg. **Annals...** EMNLP: Stroudsburg: 2011.
- ROBERTS, M., STEWART, B.; TINGLEY, D. STM: R Package for Structural Topic Models. **Journal of Statistical Software**, n. 91, v. 2, p. 1-40, 2019.
- TADDY, M. A. On estimation and selection for topic models. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON ARTIFICIAL INTELLIGENCE AND STATISTICS, 15., 2012, La Paula, Canary Islands. **Annals...** La Paula, Canary Islands: AISTATS, 2012.

INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO: UMA AVALIAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES DA DIEST¹

Claudio Roberto Amitrano²

Maurício Mota Saboya Pinheiro³

Luís Carlos Garcia Magalhães⁴

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é sintetizar e avaliar as contribuições da Diest ao tema das relações entre instituições e desenvolvimento. Os resultados dessas reflexões foram consolidados e sintetizados no livro *Instituições e Desenvolvimento no Brasil: diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas* (Magalhães e Pinheiro, 2020), o qual será tomado como base.

A organização dos trabalhos sobre esse tema teve como foco mais os processos das políticas públicas de desenvolvimento – abordagens teórico-interpretativas, contextos, estratégias, estruturas, desenhos e mecanismos – que os resultados dessas políticas. Conquanto esse princípio tivesse ajudado bastante a estabelecer uma unidade de caráter do novo grupo de pesquisadores que se formava no Ipea, não impediu que vários trabalhos interessantes surgissem, com um foco institucional, sobre a avaliação dos resultados de políticas públicas específicas. Não obstante, a busca por uma razoável unidade não visa jamais eliminar a diversidade das contribuições individuais – ao contrário, essa diversidade, que se estende aos distintos interesses e formações dos técnicos, sempre foi considerada um “ativo” da diretoria.

Na seção 2, pretende-se explicitar a morfologia da rede conceitual presente nos diversos capítulos do livro e mostrar a variedade das formas de operacionalização dessa rede. Na seção 3, serão relacionados alguns temas sobre os quais se estima que a Diest tenha avançado e que sejam de especial importância para a agenda de políticas públicas de desenvolvimento no Brasil. Finalmente, a título de considerações finais, a seção 4 apresentará os desafios de uma agenda de pesquisas inspirada nos avanços conceituais e analíticos proporcionados pela diretoria acerca das relações entre instituições e desenvolvimento.

2 A MORFOLOGIA DAS IDEIAS: UMA VISÃO GERAL DAS CONTRIBUIÇÕES

Desenvolvimento e instituições são conceitos polissêmicos, multidimensionais, com fortes conotações valorativas. Suas relações de causalidade não estão claramente estabelecidas na literatura, nem teórica nem empiricamente. Por isso, o longo caminho até a consolidação de um núcleo de estudos de alto nível sobre as relações entre instituições e desenvolvimento começa por um bom trabalho de discussão metodológica, em que certos pressupostos serão fixados como pontos de partida.

Um primeiro princípio orientador é o de buscar um diálogo sistemático entre as várias abordagens teóricas e interpretativas das relações entre instituições e desenvolvimento. Caso necessário,

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi29art4>

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

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

novos conceitos poderão ser criados, com o intuito de permitir a criação de interpretações cada vez mais abrangentes e coerentes, capazes de abarcar diversas vertentes teóricas que se mostrem logicamente compatíveis.

Outro princípio organizador da reflexão é a busca de um sentido da relação instituições-desenvolvimento que seja útil à formulação de políticas públicas de desenvolvimento para o Brasil. Muitas vezes, essa orientação acarreta a crítica a modelos tradicionais (ou *mainstream*), a busca de referenciais teóricos voltados para as realidades periféricas e a construção de perspectivas teórico-conceituais mais arrojadas, dinâmicas e inovadoras. Várias contribuições individuais – Amitrano (2020), Cunha (2020), Gutierrez (2020), Oreiro (2020) e Pinheiro (2020), entre outras –, sem ignorar a literatura *mainstream*, apresentam marcas dessa preocupação em dialogar com a realidade dos países em desenvolvimento e do Brasil em particular.

Na busca por abrangência, coerência e aplicabilidade à realidade brasileira, os diversos trabalhos foram agrupados em três macrotemas (desenvolvimento econômico; governança-regulação-planejamento; e políticas públicas) e três níveis de análise (macroinstitucional; mesoinstitucional; e microinstitucional).

FIGURA 1
Diagrama de rede conceitual – instituições e desenvolvimento



Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Os conceitos tarjados em amarelo representam aqueles em que é possível identificar-se, de modo mais claro e direto, uma abordagem teórica de fundo.

2. CME – *coordinated market economy*; LME – *liberal market economy*.

A figura 1 apresenta graficamente uma amostra da rede conceitual subjacente à análise das relações entre instituições e desenvolvimento, organizada em círculos concêntricos representativos dos níveis de análise macro, meso e microinstitucional.

Os conceitos aí expressos têm diferentes graus de generalidade – isto é, quando menos gerais, mais aplicáveis diretamente à experiência concreta – e de aderência a abordagens teóricas de fundo,

a partir do núcleo da figura (nível macro, mais geral e mais teoricamente referenciado) até o seu anel periférico (nível micro). Por exemplo: i) o par de conceitos CME *versus* LME, de elevado grau de generalidade em sua aplicação, localiza-se no núcleo da figura 1, no nível de análise macroinstitucional, e adere à abordagem teórica das *variedades de capitalismo*, a exemplo de Soskice (2008); e ii) política energética, por se tratar de uma política pública específica, vincula-se ao nível microinstitucional e, em princípio, não se filia a qualquer abordagem teórica. Todos os conceitos expressos na figura 1 foram usados em Magalhães e Pinheiro (2020), ainda que esses conceitos componham apenas uma pequena porção do total de conceitos usados no livro.

3 CONTRIBUIÇÕES: TÓPICOS ESPECIAIS

Nesta seção, relacionam-se alguns destaques das contribuições individuais dos técnicos da Diest ao debate em torno das relações entre as instituições e o desenvolvimento. O critério básico para a seleção dos tópicos a seguir é a aderência aos princípios organizadores mencionados na seção anterior – isto é, abrangência, coerência e aplicabilidade à realidade brasileira.

O primeiro tópico diz respeito ao papel fundamental do Estado, seja na articulação e coordenação das instituições responsáveis pelas políticas de desenvolvimento, seja na administração de conflitos entre grupos, atores sociais, agentes econômicos e *stakeholders* de políticas. Além disso, em termos gerais, as contribuições basearam-se no pressuposto de que o Estado, democraticamente controlado pela sociedade e interagindo com os atores sociais, é capaz de transformar as instituições, adaptando-as aos objetivos do desenvolvimento. Baseando-se nos trabalhos de Rodrik e Subramanian (2003; 2009) e Amitrano (2020, p. 64), por exemplo, nota-se que, teoricamente, as funções institucionais de regulação, estabilização e legitimação de transações são fundamentais para a dinâmica do investimento e, portanto, da acumulação de capital e do desenvolvimento econômico.

O segundo aspecto a ser destacado diz respeito à importância da complementaridade e da coordenação interinstitucional. Amitrano (2020), Cunha (2020), Gutierrez (2020) e Pinheiro (2020), entre outros, abordam esse assunto.

As instituições afetam a maneira como ocorrem o processo decisório e a interação social e econômica. Sobre esse pressuposto básico, assentam-se várias definições de instituições e caracterizações do seu papel no desenvolvimento. Por isso, mecanismos institucionais são vistos como uma forma de coordenação econômica, que pode operar em cooperação, complementaridade ou mesmo substituição ao sistema de preços relativos (Amitrano, 2020, p. 43). Além disso, os vários domínios institucionais⁵ se organizam e relacionam com os padrões de complementaridade institucional de cada país ou bloco regional. A esse respeito, no plano da governança regulatória, Cunha (2020) provê um interessante argumento em defesa da complementaridade institucional: a complementaridade administrativa, que abrange as instâncias de regulação, planejamento, orçamento, controle e correição, entre outras. Esse conceito poderia ser aproveitado em uma eventual proposta de reforma institucional do setor público nacional.

O terceiro tópico a ser ressaltado é a permanente atenção aos comportamentos dos diferentes atores sociais em suas disputas por poder. As instituições não podem ser pensadas sem vinculação às lutas políticas, por recursos materiais e simbólicos, entre os multifacetados grupos de indivíduos

5. Exemplos desses domínios ou esferas institucionais são: relações industriais, sistemas de treinamento e educação, sistemas de governança corporativa, formas de relacionamento interfirmas etc. (Hancké, 2009).

componentes da sociedade. A esse respeito, um referencial teórico usado por vários autores, o neoinstitucionalismo, ou institucionalismo histórico (Wildavsky, 1964), oferece um arcabouço explicativo sobre as mudanças institucionais a partir do jogo de forças políticas entre os atores sociais relevantes. Ao contrário de abordagens clássicas que veem as instituições como estruturas exógenas, praticamente sem interações dinâmicas com os comportamentos dos agentes, o institucionalismo histórico afirma o caráter algo “plástico” das instituições às lutas de poder dos agentes e a outros fatores. A moldura neoinstitucionalista é, portanto, compatível com a ideia de que as instituições e o processo de institucionalização podem ser interpretados como equilíbrios temporários de forças políticas de grupos que se debatem em disputas por poder. A análise de Couto (2020, p. 161), por exemplo, acerca das inovações institucionais introduzidas nos processos orçamentários federais brasileiros, mostra que elas se acumularam por sobreposição a estruturas pretéritas.

Finalmente, um dos tópicos mais importantes nas discussões acerca de políticas ou reformas institucionais para favorecer os processos de desenvolvimento é o relativo à participação democrática. Trata-se de dar voz e voto aos atores sociais interessados, por meio de processos justos e transparentes, apoiados por instituições desenhadas para esse fim. Estas desempenham a função de facilitar o caminho para certos consensos em torno das questões fundamentais ao desenvolvimento.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: DESAFIOS DE UMA AGENDA DE PESQUISAS APLICADA A POLÍTICAS PÚBLICAS

A agenda de pesquisa de instituições e desenvolvimento na Diest tem procurado responder, de forma geral, a duas questões.

- Quais são as formas e os canais pelos quais as instituições impactam o processo de desenvolvimento socioeconômico?
- Qual é a possibilidade de o desenho e a implementação de mudanças institucionais acelerarem esse processo?

Em relação à primeira questão, trata-se de considerar diferentes recortes analíticos nos quais os fatores institucionais afetam o desenvolvimento. Esse aspecto envolve um enfoque macroeconômico – tradicional nos estudos de instituições e desenvolvimento –, que trata do ambiente institucional mais geral e também abarca níveis de análise meso e micro, que se preocupam em identificar os arranjos institucionais⁶ mais específicos, os quais afetam o desenvolvimento socioeconômico em suas múltiplas dimensões (Amitrano, 2020; Pinheiro, 2020).

A identificação dos fatores que atuam no nível macro, meso e microinstitucional leva à segunda questão, que busca saber se o desenho do ambiente e dos arranjos institucionais, com suas hierarquias e complementaridades, pode acelerar e sustentar a trajetória de desenvolvimento de determinado país.

A agenda de pesquisa deve superar problemas teóricos, metodológicos e empíricos. Trata-se de mapear e analisar arranjos institucionais e sua integração a estruturas institucionais mais amplas, do ponto de vista de suas complementaridades positivas e negativas, bem como das hierarquias desses arranjos no ciclo de políticas públicas, entendidas também como instituições particulares. Isso tudo com o fito de possibilitar a intervenção da ação de governo nos aspectos institucionais do processo de desenvolvimento. É importante observar que essas políticas estão sujeitas aos interesses

6. Um arranjo institucional pode ser compreendido como um conjunto de regras particulares que regulam transações econômicas específicas entre agentes econômicos privados ou entre agentes privados e públicos. Ver Gomide e Pires (2014a, p.13).

de determinados atores sociais e impõem mecanismos de coordenação das ações de governo a esses atores (Gomide e Pires, 2014a; 2014b).

A tarefa de identificar as formas e os canais pelos quais as instituições impactam o processo de desenvolvimento não é simples, pois implica a construção de bases de dados quantitativas e qualitativas, nas quais, muitas vezes, as informações relevantes não estão imediatamente disponíveis. Da mesma maneira, a identificação dos mecanismos de coordenação não é trivial, haja vista as diferenças possíveis entre o desenho das estruturas de governança e sua operação concreta no processo de implementação de políticas públicas.

Por sua vez, os atores sociais que são objetos dessas políticas públicas não são passivos, especialmente quando se trata da disputa de recursos do orçamento público. Esses atores apresentam organizações formais e informais que procuram intervir nas políticas públicas em todo seu ciclo: agenda, formulação, execução, monitoramento e avaliação. Desse modo, a avaliação das políticas públicas busca “alvos móveis”, em que o objeto da avaliação, eficiência, eficácia e efetividade da ação de governo já pode ter sido alterado pela intervenção dos atores ou mesmo por efeitos não previstos dessa mesma política no arranjo institucional e sua governança.

Adicionalmente às dificuldades do mapeamento morfológico nos diferentes níveis analíticos das instituições, seus atores e mecanismos de coordenação, se coloca a questão teórica de determinação da rede de causalidade entre as instituições e o desenvolvimento, na qual o crescimento econômico é relevante, mas não esgota as múltiplas dimensões desse processo. Trata-se de entender como opera a causalidade dos aspectos institucionais no processo de desenvolvimento de um país nos seus níveis macro, meso e micro, e de como as hierarquias institucionais e suas complementaridades operam e afetam a intencionalidade da ação de governo e o alinhamento dos agentes econômicos.

A identificação das relações de causalidade é central para o desenho de políticas públicas que incorporem o desenho institucional como um de seus elementos constitutivos. O desafio consiste em entender o sentido da causalidade e postular a intervenção governamental para acelerar e sustentar os processos socioeconômicos de mudança estrutural que caracterizam o desenvolvimento.

Nesse sentido, a análise dessas redes de causalidade não pode se basear somente na coleção de evidências empíricas. Amitrano (2020), analisando os resultados da literatura empírica sobre a relação unidirecional entre instituições e desenvolvimento, aponta os vieses subjetivos da construção de indicadores de qualidade institucional. Ademais, a persistência de endogeneidade das variáveis relevantes, mesmo quando tratadas com métodos instrumentais, revela a complexidade das relações de causalidade entre instituições e desenvolvimento, sugerindo, muitas vezes, a existência de uma *coevolução* entre ambos. Portanto, não se pode prescindir de um dispositivo teórico que postule redes de causalidade nos recortes analíticos macro, meso e microinstitucional. É esse dispositivo teórico que servirá de referência para avaliar as evidências empíricas das relações de causalidade entre instituições e desenvolvimento.

É preciso reconhecer que a elaboração teórica de um programa de pesquisa sobre instituições e desenvolvimento aplicado a políticas públicas deve ser aprimorada de forma substantiva no caso brasileiro. Não bastariam prescrições generalistas sobre a importância das instituições que garantam direitos de propriedade (Acemoglu e Robinson, 2008; 2012) no desenvolvimento, pois um dos atributos das instituições é a dependência de trajetória (*path dependence*) de condições iniciais que

são historicamente dadas. Nesse sentido, Rodrik (2000; 2008) e Rodrik e Subramanian (2009) enfatizam que não é possível determinar o conjunto de instituições que sejam aplicáveis a qualquer país, independentemente da sua história e geografia.

Desse modo, o desafio da construção teórica é duplo, no caso brasileiro: i) considerar as condições específicas de um capitalismo dependente e periférico, especialmente em termos tecnológicos e financeiros no desenho institucional de suas políticas públicas; e ii) determinar as redes de causação – que podem, inclusive, ser reversas, nas quais surtos de desenvolvimento podem levar a reboque mudanças institucionais⁷ – nos diferentes níveis analíticos, seus efeitos positivos e negativos e suas interações hierárquicas nas políticas públicas, em que podem estar presentes processos de causação cumulativa em razão da presença de patamares críticos dos fenômenos socioeconômicos.

Mesmo se superadas as questões teóricas, metodológicas e empíricas, ainda restaria um problema de ordem prática: o desenho e a construção de instituições que subsidiem o processo de desenvolvimento exigem recursos institucionais. Ou seja, exigem-se capacidades estatais para essa tarefa, as quais são um recurso escasso em países em desenvolvimento. Nesse sentido, toda literatura sobre o Estado desenvolvimentista (Johnson, 1982; Amsden, 1989; Evans, 1995; Wade, 1990) pode ajudar a entender a importância dos aspectos institucionais dos processos de *catching up* de países específicos, mas permanece a barreira da replicabilidade em razão de o atributo das instituições ser dependente de trajetória.

As questões teóricas, metodológicas e empíricas em aberto, muito brevemente sumariadas anteriormente, têm sido discutidas em capítulos específicos de Magalhães e Pinheiro (2020). Entre outras razões, os objetos desses capítulos têm visado: i) às relações do arranjo institucional das políticas macroeconômicas e de desenvolvimento; ii) aos arranjos institucionais do sistema financeiro nacional e suas implicações para o equilíbrio fiscal e o investimento; iii) aos arranjos e mecanismos de governança na área de infraestrutura e seu financiamento; iv) aos aspectos institucionais e de governança do planejamento governamental e seus instrumentos orçamentários; v) à organização administrativo-institucional do Estado brasileiro e à incidência dos interesses privados; vi) aos arranjos institucionais federativos brasileiros e suas implicações nas capacidades municipais e no investimento desses entes subnacionais; e vii) aos aspectos institucionais da produção e prescrição de medicamentos. Embora ampla, essa agenda de pesquisa não esgota todas as questões em aberto sobre o tema instituições e desenvolvimento, o qual tem implicações diretas sobre a formulação de políticas públicas.

Em suma, aceita a relevância da relação entre instituições e desenvolvimento, isso implica uma expansão do escopo tradicional da elaboração e avaliação das políticas públicas. É preciso reconhecer as dificuldades conceituais e operacionais de separar instituições, políticas públicas e organizações e, ainda, a necessidade de capacidade estatal para o desenho e a construção de instituições. Tais dificuldades não podem paralisar a incorporação das dimensões institucionais no desenho e na avaliação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento no âmbito do Ipea e, particularmente, da Diest.

7. Um exemplo seriam as relações entre a expansão das exportações de café, em razão do crescimento da demanda mundial, e o processo de industrialização brasileiro. Essa industrialização se inicia e se acelera sem mudanças institucionais relevantes que incentivem esse processo. Para uma discussão das relações entre a cafeicultura e a industrialização, ver Silva (1978).

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. **The role of institutions in growth and development**. Washington: World Bank, 2008. (Working Paper, n. 10).
- _____. **Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty**. New York: The Crown Publishing Group, 2012.
- AMITRANO, C. R. **Instituições e desenvolvimento: críticas e alternativas à abordagem de variedades de capitalismo**. 2010. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.
- _____. **Instituições e desenvolvimento: revisão seletiva da literatura e uma proposta de interpretação**. In: MAGALHÃES, L. C. G.; PINHEIRO, M. M. S. (Org.). **Instituições e desenvolvimento no Brasil: diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p. 21-80.
- AMSDEN, A. H. **Asia's next giant: South Korea and late industrialization**. New York; Oxford: Oxford University Press, 1989. 379 p.
- COUTO, L. F. A institucionalidade de planejamento e orçamento e o papel do PPA na governança orçamentária. In: MAGALHÃES, L. C. G.; PINHEIRO, M. M. S. (Org.). **Instituições e desenvolvimento no Brasil: diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p. 203-220.
- CUNHA, B. Q. Governança regulatória e desenvolvimento: contribuições para a construção de uma abordagem alternativa à luz da experiência brasileira. In: MAGALHÃES, L. C. G.; PINHEIRO, M. M. S. (Org.). **Instituições e desenvolvimento no Brasil: diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p. 203-220.
- EVANS, P. **Embedded autonomy: states and industrial transformation**. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- GOMIDE, A.; PIRES, R. **Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014a. (Texto para Discussão, n. 1940).
- _____. **Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014b. 385 p.
- GUTIERREZ, M. B. S. Governança para a transição do setor de energia: um marco comparativo entre o Brasil e a Alemanha na perspectiva da literatura sobre variedades do capitalismo. In: MAGALHÃES, L. C. G.; PINHEIRO, M. M. S. (Org.). **Instituições e desenvolvimento no Brasil: diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p. 297-314.
- HANCKÉ, B. (Ed.). **Debating varieties of capitalism**. New York: Oxford University Press, 2009.
- JOHNSON, C. **MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975**. Stanford: Stanford University Press, 1982.
- MAGALHÃES, L. C. G.; PINHEIRO, M. M. S. (Org.). **Instituições e desenvolvimento no Brasil: diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

MÉNARD, C. **Hybrid modes of organization**: alliances, joint ventures, networks, and other 'strange' animals. Paris: Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2011. (Post-Print and Working Papers).

OREIRO, J. L. Desenvolvimento desigual nos modelos de crescimento de inspiração keynesiana. *In*: MAGALHÃES, L. C. G.; PINHEIRO, M. M. S. (Org.). **Instituições e desenvolvimento no Brasil**: diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p. 81-123.

PINHEIRO, M. M. S. Desenvolvimento, planejamento e combate às desigualdades no Brasil: notas sobre o papel das instituições a partir das contribuições teóricas de Celso Furtado e Amartya Sen. *In*: MAGALHÃES, L. C. G.; PINHEIRO, M. M. S. (Org.). **Instituições e desenvolvimento no Brasil**: diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p. 165-199.

RODRIK, D. Institutions for high-quality growth: what they are and how to acquire them. **Studies in Comparative International Development**, v. 35, n. 3, p. 3-31, 2000.

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

_____. Second-best institutions. **American Economic Review**, v. 98, n. 2, p. 100-104, May 2008.

RODRIK, D.; SUBRAMANIAN, A. The primacy of institutions (and what this does and does not mean). **Finance and Development**, v. 40, n. 2, p. 31-34, June 2003.

_____. Why did financial globalization disappoint? **IMF Economic Review**, v. 56, n. 1, p. 112-138, Apr. 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/34tf9Qf>>.

SILVA, S. **Expansão cafeeira e as origens da industrialização brasileira**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1978.

SOSKICE, D. Varieties of capitalism and macroeconomic institutions. *In*: HANCKÉ, B.; RHODES, M.; THATCHER, M. (Eds.). **Beyond varieties of capitalism**: conflict, contradictions, and complementarities in the European economy. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2008.

WADE, R. **Governing the market**: economic theory and the role of the government in East Asia industrialization. Princeton: Princeton University Press, 1990.

WILDAVSKY, A. **The politics of the budgetary process**. Boston: Little, 1964.

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

ARRANJOS DE IMPLEMENTAÇÃO E ATIVAÇÃO DE CAPACIDADES ESTATAIS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS: O DESENVOLVIMENTO DE UMA ABORDAGEM ANALÍTICA E SUAS REPERCUSSÕES^{1,2}

Roberto Rocha C. Pires³

Alexandre Gomide⁴

1 INTRODUÇÃO

A atuação do Estado envolve processos complexos e resultados incertos que demandam explicações que contribuam não apenas para sua inteligibilidade, mas, sobretudo, para o seu aperfeiçoamento, em termos tanto da ampliação de efetividade quanto da garantia de direitos e da promoção de um ambiente democrático. Esse horizonte nos era perfeitamente claro no final da primeira década dos anos 2000, quando foi criada a Diest e iniciamos o desenvolvimento de uma abordagem analítica que buscava relacionar arranjos de implementação, capacidades estatais e desempenho de políticas públicas.

Naquele momento, havia relativo consenso em torno da percepção da consolidação das instituições democráticas no Brasil, por meio da estabilidade de um padrão de governabilidade nas relações Executivo-Legislativo (Figueiredo e Limongi, 2000; Melo, 2006), do fortalecimento dos órgãos de controle internos, externos e judiciais (Olivieri, 2008; Avritzer e Filgueiras, 2010) e da ampla disseminação de canais formais de participação e consulta à sociedade (Avritzer, 2009). O reconhecimento de tais avanços levou à proposta de “pensar a democracia brasileira em perspectiva de multidimensionalidade” (Sá e Silva, Lopez e Pires, 2010), ressaltando a arquitetura institucional complexa a partir da qual se produzem as políticas públicas no país.

Concomitantemente, no circuito acadêmico internacional, florescia um interessante debate sobre “ativismo estatal” (Arbix, Martin e Global Legal Studies Center, 2010; Rodrik e Hausmann, 2006). O Brasil era percebido como um país em desenvolvimento cuja trajetória de crescimento econômico dos primeiros anos do século XXI vinha sendo acompanhada de um visível protagonismo estatal, manifesto no crescimento do investimento público e na definição de novas políticas públicas com metas ambiciosas em termos de cobertura e impacto (em diversas áreas, mas, especialmente, no campo social, na infraestrutura e na política industrial). Tal debate sobre ativismo estatal chegou inclusive a animar reflexões sobre a possível emergência de um “neodesenvolvimentismo” (Bresser-Pereira, 2007) e de um Estado desenvolvimentista democrático (Edigheji, 2011; Trubek, Coutinho e Schapiro, 2013).

A interseção desses dois vetores suscitou, naquele contexto, importantes questionamentos sobre como a atuação estatal na promoção do desenvolvimento poderia se reconciliar com um ambiente político pluralista-democrático. Mais especificamente, indagava-se sobre que tipo de capacidades e modos de atuação estatal estaria associado a intervenções governamentais eficazes e efetivas, mas também inclusivas, transparentes e em conformidade com a garantia de direitos civis, políticos e

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi29art5>

2. Os autores agradecem os comentários críticos e sugestões de Luseni Aquino, Pedro Cavalcante, Sheila Barbosa, Felix Lopez e Tatiana Silva.

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

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

sociais. Com base em achados e reflexões de pesquisa conduzida no início da década de 2010 (Gomide e Pires, 2014a), elaboramos uma abordagem analítica, de cunho heurístico, para compreender a implementação de políticas públicas em ambientes institucionais complexos.

Neste breve ensaio, discutiremos os elementos constitutivos e formas de operacionalização, usos e repercussões da abordagem analítica dos arranjos de implementação. Trata-se de um esforço de recuperação da trajetória e atualização da proposta teórico-metodológica que procura compreender os processos de (des)ativação de capacidades estatais na execução de políticas públicas.

2 A ABORDAGEM ANALÍTICA E SEUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS: AMBIENTE, ARRANJOS E CAPACIDADES

A partir da inquietação exposta, nossa inclinação foi por abordar a problemática a partir do foco em um nível analítico intermediário, relativo aos esforços interinstitucionais de implementação das políticas públicas. Esse foco na implementação diferencia-se de outras linhas de investigação sobre o fenômeno estabelecidas, seja com foco no nível macro (por exemplo, modelos/regimes de desenvolvimento) ou no nível micro (por exemplo, comportamento dos agentes econômicos, contratos e incentivos). O foco no nível meso permitiu-nos tomar as variações em modos de implementação de políticas públicas como terreno privilegiado para exploração analítica e avaliação da (des)ativação de capacidades estatais, a partir de suas diferentes manifestações e repercussões sobre o desempenho das políticas.

Ao partirmos do olhar para as políticas públicas e seus modos variantes e dinâmicos de implementação, buscamos também estabelecer um diálogo crítico com as concepções já estabelecidas sobre o conceito de capacidades estatais. O tema das capacidades estatais tem uma longa tradição no institucionalismo histórico e nas abordagens neoweberianas da ciência política e da sociologia acerca da formação do Estado e suas instituições (Skocpol, Evans e Rueschemeyer, 1985; Evans, 1995; Cingolani, 2013). Nessa perspectiva, as análises têm majoritariamente como objeto a burocracia pública em nível macro de abstração, comparando países ou períodos históricos, em termos da construção da autonomia relativa do Estado e da sua influência na promoção do desenvolvimento econômico (Tilly, 1975; Skocpol, 1979; Levi, 1988; Mann, 1993). Estudos marcantes nessa corrente tendem a privilegiar a discussão das capacidades coercitivas, administrativas, territoriais e fiscais que permitiram aos Estados a sua diferenciação do mercado e da sociedade e o exercício das funções de liderança e condução da ação coletiva.

De modo alternativo, propusemos a adoção de uma perspectiva relacional que – no lugar das instituições enquanto estruturas e regras formais – privilegia o foco nas configurações de relações entre os diversos atores envolvidos (formal e informalmente) nos processos de implementação. Essa abordagem implica tomarmos os diversos atores e os instrumentos que organizam as suas relações – o que denominamos de arranjo – como o objeto central de análise. Em contraposição às abordagens centradas em atores, instituições ou processos específicos, a potência ontológica de nossa proposta analítica se manifesta no reconhecimento das configurações relacionais como locus privilegiado de atenção, o que possibilita a reconstituição do complexo entrelaçamento entre burocracia e instituições democráticas. Assim, ao invés de focar a burocracia e seus processos de diferenciação e autonomização (separação), ressaltamos uma perspectiva relacional (que privilegia a atenção ao espaço interinstitucional, entendendo suas configurações a partir dos seus potenciais de (des)ativação de capacidades de ação para a implementação de políticas públicas). Assim, para além do foco nos tipos de capacidades estatais mais tradicionais, passam a ganhar ênfase também as

capacidades associadas à transparência, à inclusão de múltiplos atores sociais e políticos, à negociação e produção da legitimidade da ação estatal e à inovação e adaptação a públicos e territórios específicos (Pires e Gomide, 2016a).

Mais especificamente, entendemos os arranjos de implementação⁵ como configurações relacionais, envolvendo os múltiplos atores que intervêm na implementação de uma política pública específica e os instrumentos que definem sua forma particular de articulação (Pires e Gomide, 2018). Quando nos referimos ao arranjo de implementação de uma política pública, estamos basicamente chamando a atenção para o modo específico de governança implícito na sua condução, e não para modelos teóricos abstratos ou prescritivos de governança (Cavalcante e Pires, 2018). Assim, um arranjo de implementação revela quem são os atores envolvidos e os papéis que cada um exerce, além da forma como eles interagem na produção de uma ação, um plano ou um programa governamental específico. Dessa maneira, o arranjo constitui justamente o lócus no qual decisões e ações das burocracias governamentais se entrelaçam com as decisões e as ações de atores políticos, sociais e econômicos, repercutindo em impasses e obstáculos ou aprendizados e inovações na condução das políticas públicas.

Entendemos que as relações entre os atores envolvidos em um arranjo são organizadas por instrumentos, definidos como o “método identificável por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público” (Salamon, 2002). Incluem dispositivos de natureza bastante diversa, como: i) legislativos e regulatórios; ii) econômicos e fiscais; iii) de convenções e incentivos, como esquemas de certificação; e iv) informativos e de comunicação.⁶ Para além de estabilizar as relações entre os atores no interior dos arranjos, os instrumentos acabam também influenciando diretamente o seu funcionamento, pois regularizam a distribuição de posições e os recursos entre os atores. Assim, mais do que dispositivos meramente técnicos, devem ser entendidos também como dispositivos sociais, que fixam sentidos e materializam representações acerca do problema em questão e do papel do Estado (Lascoumes e Le Galès, 2007).

A atenção aos instrumentos, tal como proposto pela sociologia da ação pública francesa, permite-nos expandir produtivamente a discussão mais tradicional sobre coordenação focada nas distinções entre mecanismos associados a hierarquia, mercado e rede (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010). A abordagem da instrumentação da ação pública revela um conjunto muito mais amplo de “objetos” – sistemas, indicadores, técnicas etc. –, que nem sempre são percebidos como instrumentos de coordenação, mas que intervêm na forma e no conteúdo das articulações entre os atores, seja nas inter-relações de atores governamentais ou na relação destes com os públicos governados (Le Galès, 2010).

Os arranjos – e suas configurações específicas de atores e instrumentos – podem assumir contornos dos mais variados, não apenas entre áreas de políticas públicas, mas também no percurso de uma mesma política pública no tempo e na sua implementação em diferentes territórios. Cada mudança na composição dos atores e/ou na forma como se relacionam (instrumentos) produz novas configurações. A extensão dessa variabilidade, no entanto, tem limites, os quais são impostos

5. Nos últimos anos, temos privilegiado o uso do termo arranjo de implementação no lugar de arranjo institucional, por duas razões: i) para salientar que os arranjos dos quais tratamos envolvem atores, instrumentos e relações, não apenas conjuntos de regras formais (ou informais); e ii) para dar maior precisão ao objeto de estudo em questão, evitando confusões com outras formas de utilização do termo arranjo institucional já consagradas na literatura.

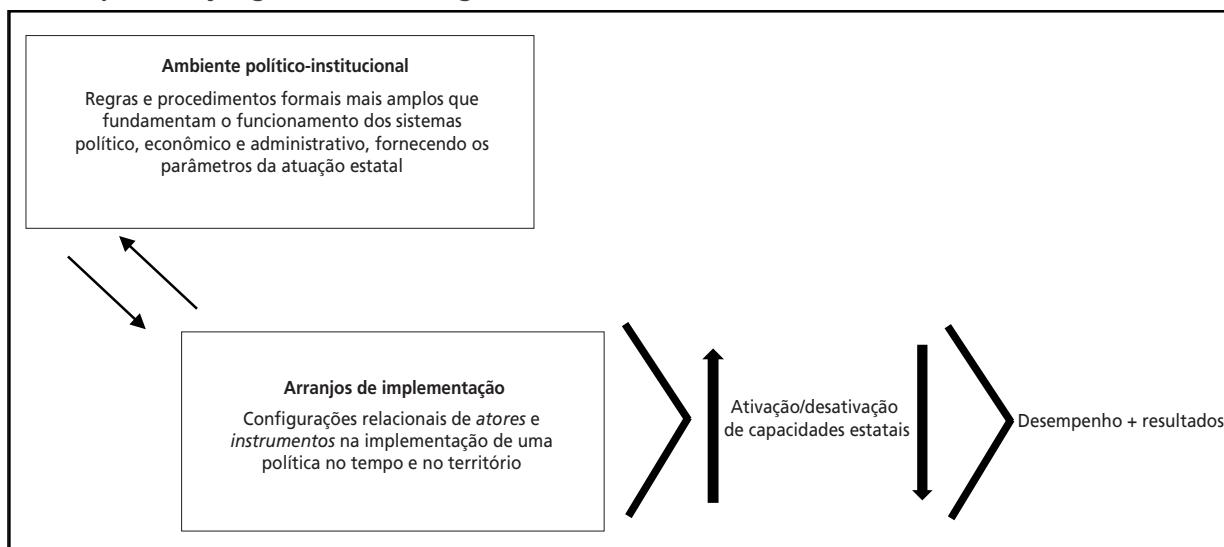
6. Ver Hood (1986) e Lascoumes e Le Galès (2004) para tipologias de instrumentos.

pelo ambiente político-institucional no qual se inserem tais arranjos. Isto é, um arranjo – e sua definição e reformulação – não opera no vácuo institucional, mas sim sob um conjunto de regras e procedimentos formais mais amplo, que fundamenta o funcionamento dos sistemas político, econômico e administrativo, fornecendo os parâmetros da atuação estatal (Gomide e Pires, 2014a).

Um ambiente político-institucional complexo, como o vigente no Brasil – envolvendo relações federativas, participação social, parcerias público-privadas, controle interno e externo, relações com os Poderes Legislativo e Judiciário etc. – é fonte tanto de abertura e potencialidades quanto de constrangimento e limites para a constituição de arranjos de implementação. Arranjam-se, em torno de cada ação governamental, de diferentes formas, atores coletivos e individuais, do setor público, privado e da sociedade civil, por meio de instrumentos de coordenação, negociação, participação, transparência, controle, entre outros.

O exame das configurações relacionais embutidas nesses arranjos oferece oportunidades analíticas interessantes para a reflexão sobre a (des)ativação de capacidades estatais.⁷ Isso porque, a depender da forma como se configuram esses arranjos – isto é, como incluem, coordenam e governam a interação entre os múltiplos atores relevantes –, podem ser (des)ativados diferentes tipos de capacidade estatal para a implementação de uma política pública, tal como já exposto em Pires e Gomide (2014a; 2016a) e sintetizado na figura 1.

FIGURA 1
Representação gráfica da abordagem analítica e seus elementos constitutivos



Elaboração dos autores.

O nexos proposto entre arranjos e ativação de capacidades pode ser bem compreendido por meio da metáfora de “cibernética institucional”, tal como proposto por Schneider (2005) e Kenis e Schneider (1991). Os arranjos (e suas configurações relacionais) constituem estruturas de regulação,

7. No escopo da abordagem aqui apresentada, tratamos indistintamente os conceitos de capacidades estatais (*state capacities*) e capacidades de políticas públicas (*policy capacities*). Apesar de reconhecermos o amplo debate conceitual em torno dos termos, importa-nos a noção de “capacidades” enquanto conjunto de dotações e potencialidades que favorecem a implementação bem-sucedida de políticas públicas. Trata-se de sentido presente nas elaborações específicas tanto de alguns autores que mobilizam a noção de *state capacity*, como Skocpol e Finegold (1982), quanto de autores que defendem o conceito de *policy capacity*, como Painter e Pierre (2005) e Wu, Howlett e Ramesh (2015).

envolvendo possibilidades de fluxo, comunicação e controle – no processamento de informações e na reação às situações –, as quais podem ser continuamente remodeladas, produzindo (ou não) a energia, o movimento e a circulação necessários para o alcance do objetivo pretendido.⁸

É nesse sentido que os arranjos de implementação adquirem um potencial de ativar capacidades estatais. Por meio das diferentes possibilidades de conexão e organização das relações entre os atores (quem faz o quê?) e dos recursos dos quais eles são portadores e que podem mobilizar (como fazem?), os arranjos acionam as capacidades existentes no decorrer de processos de implementação. A partir dessa compreensão, afastamo-nos de uma perspectiva de capacidades estatais enquanto estoque ou simples dotação (presença ou ausência) de recursos. Esta abordagem toma as capacidades a partir de sua natureza dinâmica e processual, como estruturas, recursos e habilidades em ação. É nesta chave de interpretação da (des)ativação de capacidades estatais que a análise de arranjos de implementação oferece caminhos para a reflexão sobre por que e como algumas políticas públicas acabam sendo mais bem-sucedidas do que outras, mesmo quando executadas pelos mesmos governos ou organizações que, numa perspectiva estática, dispõem de um mesmo estoque de recursos e habilidades (capacidades).

3 OPERACIONALIZAÇÃO, MENSURAÇÃO E APLICAÇÃO EMPÍRICA: A ABORDAGEM ANALÍTICA EM AÇÃO

A abordagem dos arranjos de implementação tem caráter heurístico, uma perspectiva analítica para lidar com os desafios da condução de políticas públicas em ambientes político-institucionais complexos. Como toda heurística, ela parte de construções hipotéticas para a investigação de fenômenos empíricos. Ela pretende apontar uma direção e uma estratégia metodológica de análise e avaliação, e não um modelo fechado a ser replicado de forma fixa e insensível às substantivas diferenças entre as políticas de variadas áreas, implementadas em diferentes territórios e níveis de governo. Como se pretende a aplicação do conceito no estudo de políticas públicas concretas, questões relativas à sua operacionalização tornam-se inevitáveis. Nesta seção, abordamos esses desafios e aportamos alguns exemplos.

A abordagem dos arranjos de implementação pode ter finalidades descritivas ou pode ser utilizada para explicar resultados. O conceito deve ser operacionalizado conforme o problema de pesquisa, a literatura existente e o conhecimento substantivo do pesquisador sobre o objeto pesquisado, de forma interativa. Como um conceito causal, a operacionalização deve capturar os atributos e elementos do arranjo que são considerados causalmente relevantes para a pergunta de pesquisa, a partir das suas relações hipotetizadas com o resultado a ser explicado.⁹

Em nossa pesquisa (Pires e Gomide, 2016a), por exemplo, tínhamos como objetivo identificar a relação entre arranjos, capacidades estatais e desempenho na implementação de diferentes programas federais. Selecionamos, assim, oito programas para estudo em profundidade, todos implementados dentro de um mesmo contexto, mas apresentando resultados variados. Estes, por sua vez, foram operacionalizados por duas manifestações: entregas (*outputs*) e inovação. O primeiro passo da análise envolveu revelar os arranjos de implementação de cada programa no período estudado (2003-2013). Mapeamos os atores envolvidos em cada caso (estatais e não estatais) e os instrumentos que organizavam as suas relações no processo de produção dos bens e serviços públicos em questão.

8. Beer (1959) define a cibernética como a ciência de organização efetiva. O termo se origina do grego e remonta à operação dos grandes barcos da antiga Grécia, nos quais o timoneiro poderia manipular a cana do leme, ajustando-a constantemente, em tempo real, visando conduzir o barco na direção desejada.

9. Para a operacionalização e a mensuração de conceitos causais, ver Beach e Pedersen (2016).

A partir da descrição pormenorizada dos arranjos de implementação, pudemos avaliar a (des)ativação de capacidades estatais em cada caso, operacionalizando o conceito a partir de duas dimensões: técnico-administrativa e político-relacional. A primeira, derivada do conceito weberiano de burocracia, buscou identificar nos arranjos específicos a presença de organizações públicas profissionalizadas, dotadas de recursos (humanos, financeiros e tecnológicos) relevantes e inseridas em processos de coordenação interinstitucional. Já a segunda dimensão, associada às habilidades da burocracia do Executivo no processamento de interesses e no diálogo com atores políticos e não estatais, apoiou-se na identificação da presença e da efetividade de mecanismos de participação social, em processos de interação com atores políticos formais e em órgãos de controle. Os resultados apontaram no sentido de duas interessantes associações.

- 1) Arranjos de implementação, cujas configurações específicas ativavam capacidades técnico-administrativas, estavam associados a níveis mais altos de entregas.
- 2) Arranjos de implementação caracterizados pela ativação de maiores capacidades político-relacionais associaram-se com níveis mais altos de inovação e adaptação de processos, abordagens e conteúdo das políticas (Pires e Gomide, 2016a).

Além de apoiar comparações entre políticas, programas e ações governamentais, a abordagem dos arranjos de implementação também pode ser aplicada em análises comparativas em uma mesma política ou programa; isto é, as relações entre arranjos, capacidades estatais e desempenho podem ser exploradas em diferentes momentos do tempo (ou territórios).

Em um estudo sobre a equipagem de conselhos tutelares (Pires, 2016b), por meio da doação de equipamentos do governo federal aos municípios, descrevemos a operação de diferentes arranjos de implementação ao longo do tempo. Entre um momento e outro, a composição de atores, seus papéis e formas de articulação mudavam e, com isso, era possível explorar os efeitos das configurações relacionais sobre o desempenho obtido em cada tempo. Neste caso, as entregas foram dinamizadas a partir do momento em que a entrada de novos atores e competências (por exemplo, assessoria parlamentar) no arranjo do programa provocou uma alteração na forma de envolvimento de parlamentares, no sentido de um papel mais ativo na interlocução com os municípios potencialmente beneficiários. Em outros estudos, esse mesmo tipo de comparação entre diferentes momentos do arranjo de implementação foi exercitado para revelar os efeitos de uma maior participação de atores da sociedade civil sobre os resultados e a legitimidade de políticas de infraestrutura (Gomide, Machado e Pereira, 2019).

Esses exemplos de aplicação empírica são ilustrativos e não devem ser tomados como modelos fixos, a serem replicados automaticamente. A operacionalização da abordagem dos arranjos de implementação é sensível à pergunta de pesquisa e ao contexto e às particularidades da(s) política(s) em questão. Desse modo, outra pesquisa, com outros objetos e perguntas, deve operacionalizar os arranjos de forma diferente. Um elemento-chave, no entanto, é o exercício comparativo, uma vez que não há parâmetros fixos para determinarmos níveis de capacidades e resultados.

4 REPERCUSSÕES E CAMINHOS ADIANTE

Ao longo da última década, o desenvolvimento da abordagem dos arranjos de implementação em discussão ocorreu por um conjunto de atividades de pesquisa aplicada e capacitação. As pesquisas foram desenvolvidas por meio de parcerias, envolvendo diversas universidades e também organizações governamentais. Os resultados dessas pesquisas permitiram a elaboração de diversas publicações, em

que se buscou apresentar a abordagem analítica, discutir seus fundamentos teóricos e relatar resultados de sua aplicação empírica em políticas públicas (Pires e Gomide, 2015; 2018; Pires, 2016a; 2016b; 2019; Machado, Gomide e Pires, 2019; Gomide, Machado e Pereira, 2019).¹⁰

A publicação desse material propiciou o desenvolvimento e a condução de cursos de capacitação voltados para servidores públicos na Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Desde 2014, a abordagem dos arranjos de implementação vem sendo oferecida em cursos de especialização, aperfeiçoamento e formação profissional, nos quais os alunos adquirem ferramentas conceituais e exercitam a sua aplicação nos casos concretos de políticas públicas em que atuam. A oferta contínua desses cursos vem contribuindo para a formação de habilidades de análise e intervenção voltadas para o aperfeiçoamento dos processos de implementação de políticas federais no complexo ambiente político-institucional brasileiro.

Neste percurso, temos nos defrontado com a expansão das possibilidades de aplicação da abordagem para um conjunto muito mais amplo de políticas públicas, em diferentes áreas e níveis de governo, por meio de comparações entre políticas públicas ou entre processos de implementação conduzidos por entes subnacionais. Vislumbra-se ainda a utilidade da abordagem em reflexões sobre o desmonte institucional e a desmobilização de capacidades estatais, em contextos de retrocessos democráticos. Para além de uma perspectiva avaliativa e voltada para a explicação de resultados, a abordagem dos arranjos de implementação oferece também suporte para esforços prospectivos e de desenho de novos programas, antecipando os gargalos, as lacunas e as insuficiências em termos de capacidades que podem prejudicar o desempenho e os impactos almejados pelas iniciativas públicas. Os esforços de aplicação empírica realizados até o momento (descritivos, avaliativos e prospectivos) têm revelado caminhos interessantes para o aperfeiçoamento da abordagem como ferramenta útil para a “reflexividade na ação” e “sobre a ação” (Schön, 1983) em processos cumulativos de aprendizado e aprimoramento da ação pública.

REFERÊNCIAS

- ARBIX, G.; MARTIN, S. B.; GLOBAL LEGAL STUDIES CENTER. Beyond developmentalism and market fundamentalism in Brazil: inclusionary state activism without statism. *In: WORKSHOP ON STATES, DEVELOPMENT, AND GLOBAL GOVERNANCE*, 2010, Madison, Wisconsin. **Proceedings...** Madison: Global Legal Studies Center and the Center for World Affairs: Mar. 2010.
- AVRITZER, L. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Washington: Wilson Center; Johns Hopkins University Press, 2009.

10. Um levantamento no Google Scholar realizado no final de agosto de 2020 indicava que o capítulo conceitual do livro publicado pelo Ipea em 2014 (Gomide e Pires, 2014a) teve 200 citações e o artigo publicado na *Revista de Sociologia e Política*, em 2016, com a aplicação do modelo na comparação de programas federais, foi citado em 84 trabalhos. Se agregarmos a esses números as 44 citações que teve o *Texto para Discussão* nº 1940 (Pires e Gomide, 2014b), as 24 citações da nota metodológica publicada no *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi) nº 2 (Gomide e Pires, 2012) e as citações do capítulo da publicação comemorativa dos cinquenta anos do Ipea (Gomide, Sá e Silva e Pires, 2014), tem-se o total de 366 citações em artigos científicos, dissertações de mestrado, teses de doutorado e capítulos de livro.

AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. Corrupção e controles democráticos no Brasil. *In*: CUNHA, A.; ABREU, B.; AQUINO, L. (Org.). **Estado, instituições e democracia**: república. Brasília: Ipea, 2010. p. 505-531. v. 1.

BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. **Causal case study methods**: foundations and guidelines for comparing, matching, and tracing. [s.l.]: [s.n.], 2016.

BEER, S. **Cybernetics and management**. Management science series. New York: John Wiley and Sons, 1959.

BOUCKAERT, G.; PETERS, B. G.; VERHOEST, K. **The coordination of public sector organizations**: shifting patterns of public management. London: Palgrave Macmillan, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Macroeconomia da estagnação**: crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994. São Paulo: Editora 34, 2007.

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. Governança pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, p. 9-15, dez. 2018.

CINGOLANI, L. **The state of State capacity**: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: ONU-Merit, 2013. (Working Papers, n. 2013-053).

EDIGHEJI, O. **Constructing a democratic developmental state in South Africa**: potentials and challenges. Cape Town: HSRC Press, 2011.

EVANS, P. **Embedded autonomy**: States and industrial transformation. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1995.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Presidential power, legislative organization, and party behavior in Brazil. **Comparative Politics**, v. 32, n. 2, p. 151-170, 2000.

GOMIDE, A.; MACHADO, R.; PEREIRA, A. K. **Implementação de projetos de infraestrutura e (re)produção de desigualdades**: os casos de Belo Monte e da Transnordestina. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

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

_____. Arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 3, p. 71-76, 2013.

_____. (Org.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. 1. ed. Brasília: Ipea, 2014a. 385 p. v. 1.

_____. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. *In*: _____. (Org.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. 1. ed. Brasília: Ipea, 2014b. p. 15-30. v. 1.

GOMIDE, A.; SÁ E SILVA, F. de; PIRES, R. Capacidades estatais e políticas públicas: passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento. *In*: MONASTERIO, L. M.; NERI, M. C.; SOARES, S. S. D. (Org.). **Brasil em desenvolvimento 2014**: estado, planejamento e políticas públicas. 1. ed. Brasília: Ipea, 2014. p. 231-246. v. 2.

HAUSMANN, R.; RODRIK, D.; VELASCO, A. **Growth diagnostics**. Cambridge, Massachusetts: John F. Kennedy School of Government; Harvard University, 2005.

HOOD, C. **The tools of government**. Chatham: Chatham House, 1986.

KENIS, P.; SCHNEIDER, V. Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical tool. *In*: MARIN, B.; MAYNTZ, R. (Eds.). **Policy networks**: empirical evidence and theoretical considerations. Frankfurt: Campus; Boulder: Westview Press, 1991. p. 25-59.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. (Eds.). **Gouverner par les instruments**. Paris: Presses de Sciences Po, 2004.

_____. Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, v. 20, p. 1-21, 2007.

LE GALÈS, P. Policy instruments and governance. *In*: BEVIR, M. (Ed.). **Theories of governance**. [s.l.]: [s.n.], 2010.

LEVI, M. **Of rule and revenue**. Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press, 1988.

MACHADO, R. A.; GOMIDE, A.; PIRES, R. Arranjos, instrumentos e ambiente político-institucional na reconfiguração da ação estatal em políticas de infraestrutura no Brasil. *In*: GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K. (Org.). **Governança da política de infraestrutura**: condicionantes institucionais ao investimento. 1. ed. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. p. 37-62. v. 1.

_____. Reconfigurações da ação estatal para as políticas de infraestrutura no início do século XXI: avanços e limites. *In*: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. de. (Org.). **As políticas da política**: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. 1. ed. São Paulo: Unesp, 2019. p. 1-478. v. 1.

MANN, M. **The sources of social power**: the rise of classes and nation States, 1760-1914. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 1993.

MELO, C. R. Sistema partidário, presidencialismo e reforma política no Brasil. *In*: RENNO, L.; SOARES, G. **Reforma política**: lições da história recente. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

OLIVIERI, C. **Política e burocracia no Brasil**: o controle sobre a execução das políticas públicas. 2008. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

PAINTER, M.; PIERRE, J. Unpacking policy capacity: issues and themes. *In*: _____. (Eds.). **Challenges to State policy capacity**. London: Palgrave Macmillan, 2005.

PIRES, R. Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores. *In*: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Org.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. 1. ed. Brasília: Enap, 2015. p. 351-380.

_____. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. *In*: MACEDO, J. M.; XEREZ, F. H. S.; LOFRANO, R. (Org.). **Intersetorialidade nas políticas sociais**: perspectivas a partir do Programa Bolsa Família. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2016a. p. 67-80. (Cadernos de Estudos: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, n. 26).

_____. Arranjos institucionais para implementação de políticas e ações governamentais em direitos humanos. *In*: DELGADO, A. L. *et al.* (Org.). **Gestão de políticas públicas de direitos humanos?** Coletânea. 1. ed. Brasília: Enap, 2016b. p. 189-210. v. 1.

_____. Introdução. *In*: _____. (Org.). **Implementando desigualdades:** reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. 1. ed. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 13-50. v. 1.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Análise comparativa: arranjos de implementação e resultados de políticas públicas. *In*: _____. (Org.). **Capacidades estatais e democracia:** arranjos institucionais de políticas públicas. 1. ed. Brasília: Ipea, 2014a.

_____. **Burocracia, democracia e políticas públicas:** arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2014b. (Texto para Discussão, n. 1940).

_____. Variações setoriais em arranjos de implementação de programas federais. **Revista do Serviço Público**, v. 66, p. 195-226, 2015.

_____. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 121-143, 2016a.

_____. Democracia e políticas desenvolvimentistas no Brasil do século XXI. *In*: DINIZ, E.; GAITAN, F. (Org.). **Repensando o desenvolvimento:** Estado, instituições e a construção de uma agenda de desenvolvimento para o século XXI. 1. ed. São Paulo: Hucitech, 2016b. p. 78-107. v. 1.

_____. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, p. 25-32, 2018.

PIRES, R.; GOMIDE, A.; AMARAL, L. A. A revitalização da indústria naval no Brasil democrático. *In*: GOMIDE, A.; PIRES, R. (Org.). **Capacidades estatais e democracia:** arranjos institucionais de políticas públicas. 1. ed. Brasília: Ipea, 2014. p. 187-212. v. 1.

RODRIK, D.; HAUSMANN, R. Doomed to choose: industrial policy as predicament. *In*: BLUE SKY SEMINAR, 1., 2006, Cambridge, Massachusetts. **Proceedings...** Cambridge, Massachusetts: Harvard University, 2006. Disponível em: <<https://j.mp/2oWZa7W>>.

SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. Introdução: a democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. *In*: _____. (Org.). **Estado, instituições e democracia:** democracia. Brasília: Ipea, 2010. p. 17-46. v. 2.

SALAMON, L. **The tools of government:** a guide to the new governance. Oxford: Oxford University Press, 2002.

SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas**, v. 5, n. 1, p. 29-58, 2005.

SCHÖN, D. **The reflective practitioner:** how professionals think in action. London: Temple Smith, 1983.

SKOCPOL, T. **States and social revolutions:** a comparative analysis of France, Russia and China. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 1979.

SKOCPOL, T.; EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D. **Bringing the State back in.** Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 1985.

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State capacity and economic intervention in the early new deal. **Political Science Quarterly**, v. 97, n. 2, p. 255-78, 1982.

TILLY, C. (Ed.). **The formation of national States in Western Europe**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1975.

TRUBEK, D.; COUTINHO, D.; SCHAPIRO, M. New state activism in Brazil and the challenge for law. *In*: TRUBEK, D. *et al.* (Eds.). **Law and the new developmental state: the Brazilian experience in Latin American context**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2013. p. 28-62.

WU, X.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, Sept./Dec. 2015.

GOVERNANÇA E INOVAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS: INTERSECÇÕES DE UMA FÉRTIL AGENDA DE PESQUISA^{1,2}

Pedro Cavalcante³

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é discutir os avanços e possíveis caminhos nos estudos sobre duas temáticas essenciais na compreensão do funcionamento da administração pública brasileira e que atualmente estão em destaque no campo das políticas públicas: governança pública e inovação. Essas agendas de pesquisa, nos últimos anos, estruturaram-se na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea em um espaço de debate e produção de conhecimento sobre políticas públicas. Elas ganham ainda mais relevância em função da necessária adequação e aplicação dos seus conceitos e teorias ao particular arcabouço político e institucional brasileiro, marcado pela singularidade na combinação de fatores como multipartidarismo, federalismo, participação social, fortalecimento das agências reguladoras, dos sistemas de justiça e de controle, entre outros. Logo, este artigo se justifica como um esforço de reflexão sobre o que já aprendemos, bem como de prospecção sobre temáticas que ainda carecem de pesquisas científicas aplicadas.

A ênfase na intersecção e possível sinergia entre essas duas temáticas se torna central na medida em que a promoção e difusão da inovação no setor público, compreendida como novos produtos, processos, estratégia de comunicação e, sobretudo, serviços que geram valor à população, raramente se efetivam a partir da exclusiva ação estatal. A construção de capacidade inovadora na administração pública é considerada fundamental para enfrentar os problemas públicos, cada vez mais complexos, incertos e transversais, e/ou aprimorar continuamente as ferramentas de gestão (OCDE, 2015). Nesse sentido, o campo de estudo demonstra que a grande maioria das inovações ocorrem em arranjos de governança pública, ou seja, em um conjunto de dinâmicas relacionais envolvendo múltiplos atores interconectados (governamentais e não governamentais) por instituições formais e informais (Capano, Howlett, Ramesh, 2015; Banco Mundial, 2018; Cavalcante, 2018; 2019b). Portanto, a expansão das pesquisas sobre o funcionamento de diferentes arranjos de governança, bem como sobre parcerias e práticas colaborativas nas políticas públicas, se apresenta como uma estratégia crucial para gerar conhecimento direcionada à construção de capacidades e cultura de inovação no setor público.

Além desta introdução, o trabalho possui mais três seções. Na seção 2, desenvolve-se uma síntese dos principais achados das linhas de pesquisas de governança e inovação, desenvolvidas pela Diest nos últimos anos. Na seção 3, temas de interesse para agenda futura são abordados na perspectiva de continuidade e aprofundamento de do campo de estudo nacional. Por fim, na seção 4, são tecidas algumas considerações sobre a contribuição do artigo.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi29art6>

2. O autor agradece os comentários e sugestões de Roberto Rocha C. Pires, Luseni Aquino e Alexandre Gomide.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) do Ministério da Economia (ME), atualmente lotado na Diretoria de Estudos e Políticas de Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2 O QUE APRENDEMOS

As investigações sobre o funcionamento do setor público, especialmente o brasileiro, embora não sejam tarefas triviais, são desafiadoras e demandam diferentes frentes de pesquisas, a exemplo das análises sobre capacidades estatais, burocracia e participação social, focos de outros capítulos deste *Boletim*. Assim como algumas dessas temáticas, governança e inovação também sofrem com o rótulo de “conceito mágico” da administração, isto é, possuem interpretações vagas e imprecisas, com alta carga de juízo de valor e suposta positividade em perspectivas ingênuas (*naive*) e até irrealistas (Hupe e Pollitt, 2010).

Portanto, diante das dinâmicas transformações de Estado, economia e sociedade, bem como dos avanços teóricos e metodológicos do campo de estudo, as pesquisas desenvolvidas pela Diest sobre governança e inovação em políticas públicas apresentam alguns aprendizados e progressos que merecem destaque.

O primeiro deles envolve o reconhecimento da interface entre governança e inovação no debate contemporâneo de gestão pública. Nas últimas duas décadas, as grandes reformas administrativas foram substituídas por esforços de melhorias constantes e graduais, *micro-improvements* ou inovações na era do pós-New Public Management (NPM) tanto em nível global (Cavalcante, 2017) quanto doméstico (Cavalcante, 2018; 2019b). Nesse contexto, as inovações ganharam dimensão estratégica e se materializam no setor público a partir da combinação de diferentes tendências nos processos de formulação e implementação, tais como colaboração; redes; *accountability* e transparência; visão holística e integrada; engajamento social; coordenação; entre outras (Cavalcante, 2018; 2019b).

Nessa direção, recentemente, a Diest também se preocupou em abordar as diversas transformações no papel do Estado, na sua morfologia e nas formas de atuação da administração pública brasileira nos últimos vinte e cinco anos. Os resultados dos estudos de importantes dimensões da máquina estatal, tais como burocracia, estrutura organizacional, participação social, regulação, concessões etc. demonstram que os caminhos foram variados, pautados por avanços e inovações, mas também por paralisia e inflexão que repercutem em dilemas e desafios persistentes no setor público brasileiro. Como síntese desse processo, pode-se inferir que a grande maioria das mudanças ocorreram de forma incremental e sobrepostas, ou seja, introdução de novas instituições (regras, procedimentos, organizações etc.) em coexistência com as anteriores. As trajetórias e inovações da administração pública federal no Brasil também convergiram com as tendências do modelo ou paradigma da governança ou pós-NPM (Cavalcante e Silva, 2020).

As variedades do conceito de governança, seja para fins de aplicação de arranjos no *policy making* quanto para fins de análise, também foram objeto de estudo da Diest. Nesse sentido, a coletânea de artigos sobre governança pública (Ipea, 2018) procurou demonstrar, sob diferentes abordagens e enfoques, a multidimensionalidade do conceito e a importância de romper com visão hegemônica e simplista de que a governança é uma panaceia aos problemas da administração pública e que pode ser resultante de um pacote de reformas predefinido e imposto de forma exógena. O estudo reforça o caráter dinâmico dos arranjos de governança, que são influenciados por diferentes estratégias nem sempre consensuais entre os atores envolvidos e pelas inerentes capacidades das organizações públicas (Ipea, 2018). Assim, almejou-se qualificar a compreensão sobre esse conceito e, sobretudo, alertar para os problemas e riscos da prevalência da visão normativa-prescritiva de governança, acarretando em confusões e recomendações de práticas que não consideram diferentes realidades complexas, gargalos estruturais e desigualdades existentes dentro do setor público.

Um quarto aprendizado sobre inovação e governança envolve a importância do papel do Estado. No primeiro caso, prevalece a superação do debate superficial e da falsa dicotomia entre setor público e privado, na medida em que, em um ecossistema de inovação, eles são não apenas fundamentais, mas, sobretudo, complementares. Os papéis do Estado são variados e transitam entre: i) restrição (exemplo dos códigos de ética de pesquisa); ii) condição, como as leis de inovação; iii) catalisador (programas de fomento a empresas nascentes ou *start-ups*); e iv) agente de iniciativas inovadoras em seus processos e na prestação de serviços públicos (Cunha, 2017). No caso da governança, os arranjos de coordenação e implementação das ações governamentais não são mais predominantemente baseados em mecanismos de hierarquia (autoridade, unilateralidade e coerção), uma vez que os mecanismos de redes (confiança e cooperação) e mercado (incentivos e trocas) também coexistem na maioria dos desenhos de políticas públicas. Esse caráter híbrido de mecanismos empregados no *policy making* pode ser observado, por exemplo, nos estudos sobre a governança da política de infraestrutura (Gomide e Pereira, 2018) e do núcleo de governo na coordenação dos programas prioritários da Presidência da República (Cavalcante *et al.*, 2019).

Outro elo nos estudos de governança e inovação é a presença dos princípios de colaboração, parcerias ou coprodução na implementação das políticas públicas. O componente colaborativo é recorrente, embora longe de ser uniforme, pois varia em termos de atores/organizações e formas de interação entre eles, como também nos instrumentos de gestão e/ou coordenação adotados. Boa parte das iniciativas inovadoras e arranjos de governança em redes ou híbridos se materializam em parcerias a partir de processos dinâmicos, com constantes esforços pautados em tentativa e erro e, principalmente, aprendizagem, como ficam evidentes nas reflexões sobre governança pública em diferentes perspectivas – regulatória, multinível, corporativa, entre outras (Ipea, 2018), bem como nos casos de inovação em distintos níveis de governo e áreas de políticas e gestão (Cavalcante, 2019a).

A inovação nos últimos anos vem se transformando em um “novo normal” no campo da administração pública, isto é, objetivos, rotinas e discursos em prol da inovação nas organizações públicas vêm cada vez mais se tornando o padrão de normalidade e, logo, parte da agenda estratégica dos governos. Não obstante, essa realidade não é homogênea em todo o setor público, na medida em que as assimetrias de desempenho e de capacidades inovadoras ainda são a regra e não a exceção no país. Os graus de amadurecimento, sofisticação e disseminação de boas práticas variam significativamente entre as áreas de políticas públicas, Poderes da República e esferas de governo (Cavalcante *et al.*, 2017; Cavalcante, 2019a).

Ademais, uma proposição teórica confirmada também nos campos analíticos e aplicados de políticas públicas brasileiros é que inovação consiste em um processo normalmente gradual, complexo e multicausal. Suas implementações e resultados dependem de diferentes indutores, incluindo fatores de natureza ambiental, organizacional, individual e das próprias características da inovação (Cavalcante e Camões, 2017). Do mesmo modo, a construção de capacidades e cultura de inovação requer componentes combinados em configurações distintas de acordo o tipo de inovação e as características da organização pública, incluindo experimentalismo, coprodução, equipes interdisciplinares, liderança, engajamento do empreendedor público, entre outros (Cavalcante, 2019a).

Por fim, a heterogeneidade também é evidente no âmbito dos arranjos de governança do Poder Executivo, tanto entre os subsistemas de políticas públicas quanto entre o Núcleo de Governo (NdG) e o restante dos ministérios. No caso específico do NdG brasileiro, os estudos demonstraram que

não se trata de uma panaceia, ou seja, uma solução para todos os problemas de gestão do governo federal, mas sim de um arranjo de governança diferenciado que demanda esforços contínuos de inovação na complexa coordenação da agenda prioritária do presidente da República. As configurações e padrões de funcionamento do NdG são plásticos e dinâmicos, variando de acordo com os estilos presidenciais, a dinâmica democrática, as características do setor da política pública, bem como as conjunturas social e econômica (Cavalcante e Gomide, 2019).

3 O QUE AINDA É DESCONHECIDO OU INEXPLORADO

Ao avançarmos nos estudos de inovação e governança pública nos últimos anos, a consequência natural e positiva desse processo é o reconhecimento de que essas são agendas de pesquisa bem férteis nas quais predominam mais questões a serem exploradas que respostas. Em um esforço propositivo e não exaustivo, esta seção se dedica a apresentar frentes e temas de investigação científica que podem ser focos de aprofundamento.

A primeira dimensão analítica nesse campo remete à estratégia comparativa entre arranjos de governança e práticas inovadoras. Uma linha de pesquisa envolve a abordagem de distintos setores de políticas e organizações públicas na medida em que podem ser úteis para identificar e explicar as diferenças e semelhanças entre elas. Partindo da premissa de que não existe receita pronta (*one size fits all*) para o sucesso das políticas públicas, análises comparativas auxiliam o mapeamento das características, barreiras e indutores de padrões distintos de desempenho e inovações no setor público, sobretudo, nos processos de implementação das políticas. Em macroáreas governamentais, como a social por exemplo, os elementos que compõem os arranjos de governança (atores, regras, recursos, arenas etc.) da saúde são distintos da educação e assistência social. Assim, compreender quais configurações e estratégias são adequadas e bem-sucedidas em cada ambiente institucional favorece esforços de melhoria de desempenho e a proliferação de práticas inovadoras. O mesmo se aplica para comparações entre setores, como infraestrutura, meio ambiente, justiça, entre outros.

Estudos comparados também são bem-vindos no âmbito das esferas subnacionais, haja vista que o Brasil notoriamente possui um pacto federativo único no mundo, no qual todos os três entes de governo são autônomos e possuem uma ampla gama de competências. O nosso arcabouço federativo é repleto de variedades, em termos de desafios ao setor público, capacidades, e sobretudo, desempenho, o que propicia, tanto ao campo de estudo quanto à gestão, potencialidade de aprendizado, seja para prevenção de erros de gestão ou proliferação de boas práticas. A comparação entre prefeituras e governos estaduais possui vantagens porque possibilita abordagens qualitativas e quantitativas, dado o grande número de observações no caso nacional. Outro enfoque promissor é de investigar diferentes padrões de governança multinível, entre as esferas de governo, no âmbito do federalismo cooperativo brasileiro.

Além disso, a despeito da validade das recomendações oriundas de experiências de nações desenvolvidas, muito presente especialmente nas publicações de organismos multilaterais, é essencial também conhecermos com mais profundidade processos inovadores em países emergentes que compartilham demandas e restrições estruturais similares. Assim, elevam-se as chances de gerar subsídios ao debate e à prática inovadora mais apropriados a nossa realidade. Para tanto, um caminho possível são as comparações entre os países em desenvolvimento e/ou suas regiões, como a América Latina, bem como entre governos subnacionais de diferentes nações.

Uma segunda dimensão interessante envolve a *temporalidade das políticas públicas*. A origem dos estudos de inovação governamental nasce das análises de difusão de Rogers (2003), ainda na década de 1960, e que, no Brasil, avançou bastante nas últimas décadas (Faria, Coêlho e Silva, 2016). Essa linha de pesquisa visa, principalmente, explicar as causas de determinadas ações governamentais serem proliferadas entre diferentes governos, bem como os processos de adaptações das mesmas às realidades políticas e administrativas. Contudo, outros problemas de pesquisa ainda não receberam a mesma atenção.

Um deles envolve a sustentabilidade tanto das práticas inovações quanto dos arranjos de governança, considerando suas naturezas notoriamente dinâmicas (Rogers, 2003; Capano, Howlett e Ramesh, 2015). Em outras palavras, como e que fatores interferem na manutenção deles no tempo e nas organizações ou subsistemas de políticas públicas? Como a inovação e a construção de modelos de governança eficazes, em especial de caráter híbrido, consistem em processos perenes e de longo prazo, identificar esses fatores facilitadores tende a contribuir para a continuidade dessas práticas.

As questões sobre a volatilidade e, principalmente, o desmonte das políticas públicas (*policy dismantling*) também constituem um caminho promissor de investigação em um país de democracia recente, com sistema político instável, partidos pouco programáticos e heterogeneidade nas capacidades burocráticas entre setores governamentais, Poderes e esferas de governo. No caso do *policy dismantling*, ou seja, uma forma distinta de mudança da política pública que envolve corte, redução, diminuição ou remoção completa das ações existentes (Bauer *et al.*, 2012), abordar esse fenômeno se tornou ainda mais relevante, devido a sua recorrência no país após a crise política e econômica iniciada em 2015. Esse processo ocorreu em paralelo à alternância do Executivo federal para coalizões de cunho mais liberal que, entre outras reformas, aprovaram a Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecido como “Teto dos Gastos”. Como consequência, desde então, os orçamentos das áreas sociais vêm sendo reduzido (Cavalcante e Nogueira, 2020) com efeitos sobre a redução e até extinção de programas governamentais.

Outra dimensão de análise central na administração pública é a avaliação, que continua sendo um desafio no campo de estudo, sobretudo, em contexto de crescimento do debate sobre políticas públicas baseadas em evidências (*evidence-based policy*). Sem dúvida, avançamos muito na inclusão de práticas avaliativas na rotina governamental durante as últimas décadas, contudo, mensurar efetivamente resultados (*outputs*) e impactos (*outcomes*) das políticas consiste em um esforço contínuo e permanente do *policy making*.

No caso específico da inovação, avaliar e mostrar resultados são premissas necessárias para o próprio reconhecimento das melhorias de serviços públicos em processos de mudança. Logo, surgem questões relevantes de pesquisa: que arranjos de governança são mais efetivos para solucionar determinados problemas públicos? Como mensurar o grau de inovação de uma iniciativa ou organização? Que impactos as inovações em processos e serviços públicos podem ser comprovados e propagados? Essas perguntas afloram diante das dificuldades de avaliar contextos complexos e medir precisamente *outputs* e *outcomes*, que muitas vezes, carecem de informações e dados críveis e sistematizados.

Por fim, o foco na coordenação entre atores e organizações, públicos e não governamentais, apresenta-se como outro fator essencial de conexão entre as agendas de governança e inovação. Essa perspectiva converge com o argumento principal deste artigo de que as inovações dificilmente são

desenvolvidas de maneira unilateral pelo Estado, ou seja, tendem a ser majoritariamente sustentadas em arranjos de governança compostos de uma variedade de atores de dentro e fora do setor público.

Nessa direção, em publicações recentes, o Banco Mundial (2017; 2018) vem reforçando o protagonismo de estratégias que fomentem comprometimento, cooperação e coordenação como tripé para arranjos de governança propensos a gerar melhor desempenho na gestão e políticas públicas efetivas e inovadoras. Portanto, as atenções se voltam às análises acerca dos desenhos dos instrumentos e mecanismos de governança, bem como das subjacentes instituições, isto é, regras do jogo que estruturam as responsabilidades e interações entre setor público, privado e sociedade civil, dentro da perspectiva de colaboração e coprodução, para alcançar esses fins.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo procurou apresentar um panorama da produção de conhecimento da Diest acerca de questões essenciais ao funcionamento do Estado brasileiro, com foco nas intersecções entre governança e inovação de políticas públicas. Além disso, em um esforço propositivo e não exaustivo, o trabalho introduziu alternativas de agendas de pesquisa ainda inexploradas com potenciais para aprofundarmos o conhecimento e aprimorar as condições de análise de temas complexos e dinâmicos, tanto para a Academia quanto para os governos.

Cabe salientar, ainda, que, embora não tenha sido foco deste artigo, novas teorias e ferramentas analíticas, ainda embrionárias no campo de estudo no Brasil, possuem potencial para serem aprofundadas empiricamente no caso nacional: abordagens de instrumentos (*instrument-based approach*) e combinação de políticas públicas (*policy mix*); competências, habilidades e capacidades em contexto de governança (*policy capacity*); e abordagem mecanicista para o desenho de políticas (*mechanistic framework for policy design*).

Nesse sentido, o aprofundamento e a diversificação dos esforços de pesquisa para explicar os processos de políticas públicas se tornam cada vez mais necessários diante dos crescentes, incertos e ambíguos desafios impostos ao setor público em contexto democrático. Do mesmo modo, a variedade de soluções para os problemas públicos também vem se modificando, sobretudo, com o compartilhamento de responsabilidades entre governo, sociedade civil e iniciativa privada não apenas na formação da agenda, mas também na formulação, implementação, avaliação, difusão e aprendizado das políticas públicas. É justamente nesse contexto de parcerias e colaboração entre esses atores que as intersecções entre inovações e governança pública ocorrem, conforme discutido no decorrer deste artigo.

Portanto, uma preocupação central no campo de estudo se direciona à necessidade da contínua qualificação dos debates acadêmico e governamental com subsídios teóricos e empiricamente válidos que ajudem a superar a superficialidade das visões restritamente normativas e prescritivas, como também os diagnósticos simplórios e estigmatizados da gestão pública, rotineiramente propagados pela opinião pública.

REFERÊNCIAS

- BANCO MUNDIAL. **Relatório de Desenvolvimento Mundial 2017**: governança e a Lei. Washington: Banco Mundial, 2017.
- _____. improving public sector performance: through innovation and inter-agency coordination. **Summary of the Global Report**, 2018.
- BAUER, M. *et al.* (Eds.) **Dismantling public policy**: preferences, strategies, and effects. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- CAPANO, G. *et al.* (Eds.). **Making policies work**: first and second order mechanisms in policy design. Cheltenham: Edward Elgar, 2019.
- CAPANO, G.; HOWLETT, M. The knowns and unknowns of policy instrument analysis: policy tools and the current research agenda on policy mixes. **SAGE Open**, 2020.
- CAPANO, G.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. (Eds.). **Varieties of governance**: dynamics, strategies, capacities. London: Palgrave, 2015.
- CAVALCANTE, P. **Gestão pública contemporânea**: do movimento gerencialista ao pós-NPM. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2319).
- _____. Innovations in the federal government during the post-New Public Management Era. **RAC. Revista De Administração Contemporânea**, v. 22, p. 885-902, 2018.
- _____. (Org.) **Inovação e políticas públicas**: superando o mito da ideia. Brasília: Ipea, 2019a.
- _____. Tendências inovadoras de gestão nos governos subnacionais brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, 2019b.
- CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. Inovação pública no Brasil: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores. *In*: CAVALCANTE, P. *et al.* (Orgs.). **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Ipea, 2017.
- CAVALCANTE, P. *et al.* **Coordenação de programas prioritários sob a perspectiva do núcleo do governo federal (2007-2014)**. Brasília: Ipea, 2019. (Texto de Discussão, n. 2440).
- CAVALCANTE, P.; GOMIDE, A. A. **O Presidente e seu núcleo de governo**: a coordenação do Poder Executivo. Brasília: Ipea, 2019.
- CAVALCANTE, P.; NOGUEIRA, R. Crise fiscal e reforma do Estado: uma análise longitudinal das contas públicas federais. *In*: CAVALCANTE, P.; SILVA, M. **Reformas do Estado no Brasil (1995-2020)**: trajetórias, inovações e desafios. Brasília: Ipea, 2020.
- CAVALCANTE, P.; PIRES, R. Governança pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, 2018.
- CAVALCANTE, P.; SILVA, M. **Reformas do Estado no Brasil (1995-2020)**: trajetórias, inovações e desafios. Brasília: Ipea, 2020.

CUNHA, B. Uma análise da construção da agenda de inovação no setor público a partir de experiências internacionais precursoras. *In: CAVALCANTE, P. et al. Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil.* Brasília: Ipea, 2017.

FARIA, C.A.; COÊLHO, D.; SILVA, S. (Eds.). **Difusão de políticas públicas.** Santo André: Editora da UFABC, 2016.

FLANAGAN, K., UYARRA, E., LARANJA, M. Reconceptualising the “policy mix” for innovation. **Res. Policy**, n. 40, v. 5, p. 702-713, 2011.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. (Eds.). **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento.** Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

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

HUPE, P.; POLLITT, C. The magic of good governance. **Policy and Society**, v. 13, n. 5, p. 641-658, 2010.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, 2018.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **The innovation imperative in the public sector: setting an agenda for action.** Paris: OECD Publishing, 2015.

ROGERS, E. **Diffusion of innovations.** Nova York: Free Press, 2003.

WU, X.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. (Eds.) **Policy capacity and governance: assessing governmental competences and capabilities in theory and practice.** London: Palgrave Macmillan, 2018. (Studies in the Political Economy of Public Policy).

POR TRÁS DA AÇÃO GOVERNAMENTAL: PANORAMA DA ESTRUTURA E DO FUNCIONALISMO PÚBLICO¹

Sheila Barbosa²

Tatiana Silva³

Felix Lopez⁴

1 INTRODUÇÃO

Nosso propósito neste texto é condensar alguns aspectos relevantes do debate público sobre a estrutura organizacional da administração federal e do funcionalismo público brasileiro, com ênfase nas dimensões que constaram na agenda de pesquisas conduzidas pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea ao longo da última década.

Os aspectos mencionados configuram a organização da ação governamental, a qual é, entre outros fatores, determinante do sucesso na oferta de bens e serviços à sociedade. Em reconhecimento à relevância do tema, a Diest vem realizando estudos e pesquisas relacionados às características e às transformações nas estruturas e na força de trabalho do Poder Executivo federal, de modo a produzir reflexões sobre sua dinâmica e condicionantes e, assim, contribuir para melhor qualificar tanto o debate acerca das reformas administrativas quanto os processos de transformações incrementais.

Esse empreendimento continua em pauta e recentemente expandiu seu foco para a construção de conhecimento sobre administrações públicas dos entes subnacionais, com a produção de bases de dados, em especial o Atlas do Estado Brasileiro, o qual já disponibiliza consultas *on-line* de dados a respeito da administração pública nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Os temas aqui abordados estão entrelaçados a fim de fornecer um panorama geral acerca da trajetória da máquina pública (estrutura e funcionalismo), bem como lançar luzes sobre aspectos pouco explorados quanto às características de composição de sua burocracia. Dessa forma, a próxima seção trata da trajetória e das características das estruturas organizacionais na administração pública federal; a seção 3 explora aspectos da força de trabalho no setor público nacional e, no âmbito federal, aspectos da burocracia decisória de médio e alto escalão; e a seção 4 aborda tópicos para compor um inventário de temas pouco discutidos no debate sobre o setor público, tais como as características sociodemográficas desse setor, a representação ativa e passiva na burocracia e questões correlatas.

2 ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS NO PODER EXECUTIVO FEDERAL

A estrutura organizacional da administração pública federal, elemento componente da capacidade estatal,⁵ apresenta trajetória marcada por fragmentação temática e crescente complexidade, considerando

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi29art7>

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; e professora adjunta no Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (UnB).

3. Técnica de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

5. Destacam-se os esforços de Pires e Gomide (2014), que nesta edição abordam a trajetória e propõem avanços nos estudos sobre capacidades estatais.

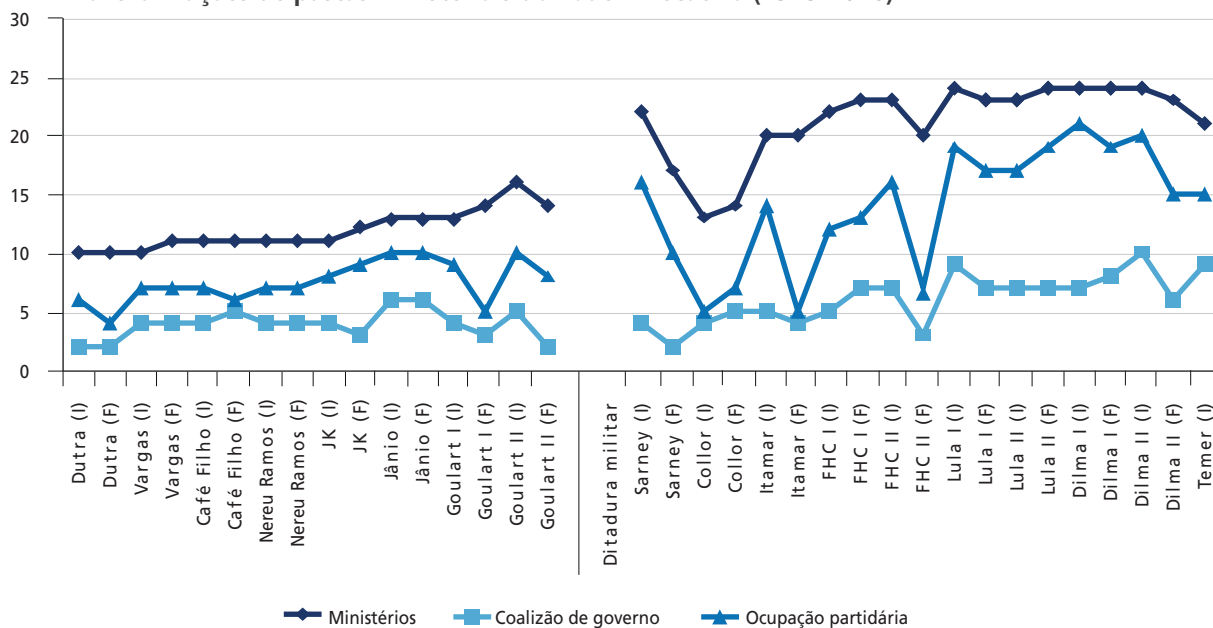
que o número de ministérios avançou de dez para quarenta nos períodos democráticos entre 1946 e 2015. A maior diversificação temática está na distribuição de competências, quer seja por reflexos da complexificação de demandas da sociedade, quer seja por influência do sistema político na construção de coalizões de governo (Barbosa, 2019; Barbosa e Pompeu, 2017; Borges e Barbosa, 2019). Tal trajetória agrega ao contexto desafios de coordenação da ação governamental entre diferentes setores de atuação e seus centros decisórios.

A percepção desse contexto produziu reflexos na produção de conhecimentos acerca do tema na última década, tanto na Diest como na produção geral do Ipea, seja pelo investimento em construção de bases de dados, seja pela promoção de estudos relacionados ao tema.

A partir de diferentes abordagens, vários estudos apontam tendências quanto à capacidade organizacional em distintas perspectivas, sobretudo no nível federal. Uma visão de conjunto, sobre tal produção e seus achados, é sintetizada aqui pelo foco nas relações político-administrativas, nas relações entre a administração pública e a sociedade, bem como na sua dinâmica interna (estrutura e força de trabalho).

Na abordagem das relações político-administrativas, a Diest promoveu, nos anos recentes, a construção de bases de dados sobre a organização da administração pública federal, as quais permitiram a Borges e Barbosa (2019) reconstruir e discutir a trajetória de ocupação partidária de ministérios nas posições de ministros ou cargos de mesmo *status* na hierarquia do Poder Executivo federal. Viabilizando reflexões acerca da influência do sistema político sobre a estrutura do Poder Executivo federal, os dados deste estudo sugerem uma correlação entre os tamanhos de coalizões de governo e movimentos de expansão ou retração dessa estrutura no que se refere a número de ministérios/órgãos ou cargos com *status* de ministério e ministro, respectivamente. De modo geral, quanto maior a coalizão, maior o tamanho da estrutura ministerial (gráfico 1).

GRÁFICO 1
Transformações de pastas ministeriais do Poder Executivo (1945-2016)



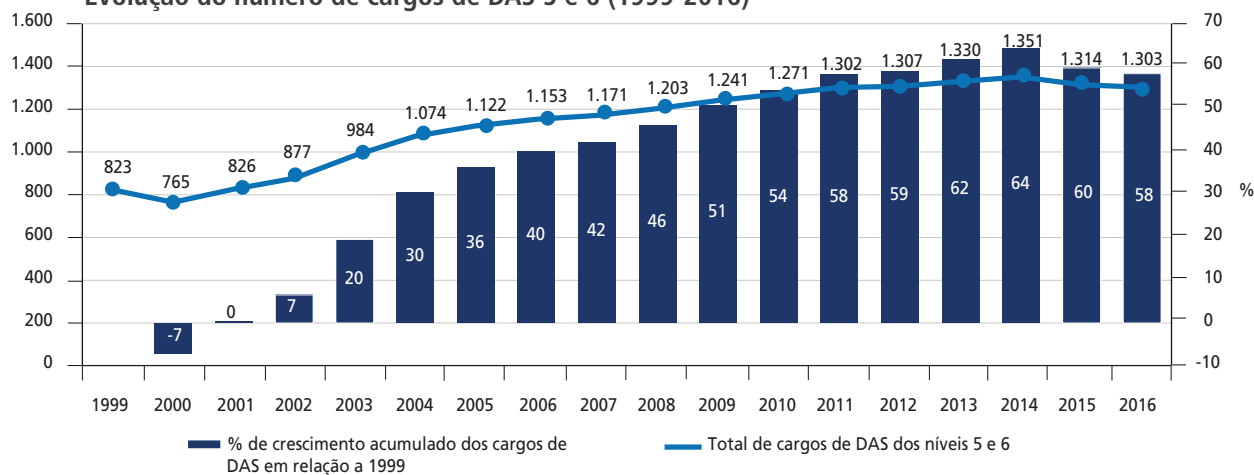
Fonte: Borges e Barbosa (2019).

Obs.: (I) – Formação inicial; (F) – Formação final.

Silva e Barbosa (2019) evidenciam um padrão de nichos de ocupação partidária por setores de políticas públicas, o que sugere que a estrutura organizacional do Poder Executivo federal mais se assemelha a um arranjo influenciado pelo sistema político do que a um resultado de escolhas técnicas sobre formas de atuação.⁶ O estudo destaca ainda a ocorrência de coalizões mais amplas entre 2003 e 2015, acompanhadas de estratégia de expansão da estrutura, com padrão de ocupação dos setores social e de governo pelo partido do presidente. Outro ponto destacado foi a observação da presença do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) em todos os governos, mais concentrada em pastas do setor de infraestrutura.

A observação mais atenta dos dados a respeito dos cargos revela nuances da mencionada influência do sistema político sobre a estrutura. Se, por um lado, os movimentos de redução das coalizões de governo acompanhados de corte do número de ministérios apontados no gráfico 1 sinalizam redução na estrutura organizacional, por outro lado, os dados do número de cargos no nível de direção (gráfico 2) sinalizam que a estrutura não reduz de fato, corroborando o que Barbosa e Pompeu (2017) denominaram movimentos de aglutinação de ministérios conservando estruturas abaixo do cargo de ministro. Sobre isso, destaca-se que o número de cargos de confiança, ou seja, aqueles de livre provimento e exoneração, que configuram recurso de poder no interior do sistema político e definem as linhas horizontais e verticais da estrutura organizacional (divisão temática e divisão hierárquica, respectivamente), expressa contínuo crescimento com um aumento de, aproximadamente, 60% no total de DAS 5 e 6 (Direção e Assessoramento Superior) entre 1999 e 2016 (gráfico 2).

GRÁFICO 2
Evolução do número de cargos de DAS 5 e 6 (1999-2016)



Fonte: Painel Estatístico do Ministério da Economia 2020.

No que se refere às relações entre a administração pública e a sociedade, a literatura aponta o investimento na democratização da gestão, mediante a criação de espaços de participação social na gestão pública, desde os anos 1990 por meio de distintas interfaces. Pires e Vaz (2012) exploram a ampliação dos tipos e volumes de interação entre estado e sociedade, entre eles, os conselhos de políticas públicas, as conferências, audiências públicas, reuniões com grupos de interesse e canais

6. Observação também sinalizada por Ryu, Moon e Yang (2019, p. 3 e 5) em reorganizações administrativas de trinta países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

via internet. Entre estas formas de interação, do ponto de vista organizacional, destaca-se a seguir e em particular a trajetória dos conselhos de políticas públicas e das ouvidorias, visto que compõem a estrutura administrativa dos governos.

Em relação aos conselhos de políticas públicas, Avelino, Alencar e Costa (2017) demonstram sua expansão desde o fim dos anos 1990 e de forma mais intensa a partir de 2003. Quanto às ouvidorias no governo federal, Cardoso (2010) apresenta sua expressiva ampliação, que salta de 40 em 2002 para 285 em 2014. A complexidade organizacional torna-se então cada vez mais desafiadora, posto que os processos de gestão passam a refletir o interesse na participação social e incluem articulação, consulta e construção de consensos em arenas de debate e decisão com atores externos aos quadros da administração pública.

No âmbito da dinâmica interna, cujo foco é a análise das estruturas organizacionais e da burocracia, os estudos sobre o Poder Executivo federal, promovidos pelo Ipea, apontam não apenas a tendência de fragmentação organizacional, mas também a pulverização da menor porção dos recursos orçamentários e de mão de obra em um número amplo de ministérios (Barbosa, 2019). Isso se dá em razão da soma de dois aspectos: i) uma fragmentação horizontal observável tanto na ampliação do número de ministérios quanto na ampliação da divisão temática das competências ministeriais; e ii) um contexto de concentração de mais da metade do orçamento (entre 60% e 70%) nos quatro principais ministérios responsáveis pela execução de despesas obrigatórias dos setores de previdência social, saúde, educação e trabalho/emprego.

Quanto aos recursos de mão de obra, a sua distribuição na estrutura organizacional concentra-se em dois setores: Educação e Saúde. As duas pastas respondem, em média, por aproximadamente 60% total do funcionalismo civil federal. O restante da estrutura organizacional, que chegou a atingir quarenta órgãos com *status* de ministério, esteve na disputa pelo restante dos recursos organizacionais disponíveis, caracterizando uma pulverização da menor parcela de recursos, tanto de mão de obra quanto de orçamento, em um maior número de órgãos, o que no limite pode induzir a baixas capacidades de implementação de políticas públicas e até mesmo paralisias por *deficit* de tais recursos (Barbosa, 2019).

Os dados quanto à alocação de recursos organizacionais sinalizam a necessidade de qualificar esse padrão de distribuição, de modo a verificar se ele está associado a peculiaridades das áreas de atuação menos intensivas em mão de obra e/ou se os demais setores utilizam instrumentos de implementação de políticas públicas menos exigentes em termos de tais recursos (Barbosa, 2019).

Para uma compreensão mais detalhada acerca da burocracia pública e desafios para sua gestão e efetividade, são abordados a seguir aspectos de sua composição, cargos e carreiras, bem como as agendas subexploradas e invisíveis.

3 PESSOAL, CARGOS E CARREIRAS NO FUNCIONALISMO NACIONAL

O debate da última década sobre o funcionalismo público se concentrou de modo desproporcional em características da força de trabalho em nível federal, o que produziu duas implicações negativas. A primeira foi dissipar esforços de análises empíricas e comparadas sobre os demais segmentos do funcionalismo, que abrangem 90% da força de trabalho: 60% dos servidores estão nos municípios e 30%, nos estados. A segunda implicação negativa foi distorcer o entendimento do perfil de segmentos altamente diversos do funcionalismo nacional, que advém do fato de a burocracia federal

ser significativamente distinta dos demais níveis federativos, na maioria das métricas relevantes: é mais escolarizada, recebe salários maiores, não se expandiu de modo significativo e exerce funções e atividades diferentes da burocracia implementadora, majoritária nos estados e municípios.

Empreendeu-se um esforço na Diest, ao longo dos anos, para incorporar os demais níveis federativos do Executivo na análise de tendências do setor público e ampliar o horizonte do entendimento sobre o funcionalismo nos níveis federativos. Buscou-se também desconstruir as interpretações de que, nos anos 2000, o funcionalismo teve expansão descontrolada e injustificada, que consumia fatias crescentes do orçamento público (Nogueira e Cardoso Junior, 2011). Demonstrou-se que i) a expansão do funcionalismo federal resultou da recomposição de quadros via seleção meritocrática para regularizar contratações indevidas por meio de terceirização; ii) a contratação se concentrou em ocupações do magistério superior; e iii) o volume de pessoal na União não excedia sequer o tamanho observado no início dos anos 1990.

Um novo esforço para retratar características do funcionalismo em seus diferentes níveis e poderes, de modo mais sistemático e multidimensional, ocorreu recentemente, com dados e análises do Atlas do Estado Brasileiro⁷ (Lopez e Guedes, 2020). A plataforma sistematiza e aponta as significativas diferenças entre segmentos do funcionalismo público. Tais diferenças continuam a ser ofuscadas pela narrativa de um funcionalismo que ganha muito, entrega pouco e se expande sem peias. A cada nova crise fiscal ou proposta de reforma administrativa, essas narrativas ressurgem no debate público.

Em meio a esse lugar-comum do suposto inchaço, aspectos cruciais para aprimorar o desempenho do setor público avançaram pouco na última década e na agenda da própria Diest. Em geral, inexistem uma política nacional de recursos humanos no setor público ou que, ao menos, crie um sistema de avaliação das demandas por novos quadros em diferentes áreas da administração direta e indireta. Há um certo casuísmo quanto à reposição dos quadros da administração pública nacional, e grande parte do recrutamento varia, essencialmente, em função da capacidade de pressão política de órgãos e carreiras no interior do Executivo ou de decisões autocráticas dos núcleos de governo.

Não houve avanço em estudos – em particular, do nível federal – sobre meios de organizar carreiras, bem como das políticas e incentivos que devem reger a progressão funcional de servidores. Inexistem, como pesquisa e como política pública, propostas visando aprimorar a avaliação de progressão dos servidores em suas carreiras, de ampliação da chamada “amplitude salarial” entre os que entram e os servidores seniores – essencial para a própria ideia de carreira –, além de virtualmente nenhum avanço em meios de racionalizar ou integrar carreiras públicas. O amplo espaço para conhecer melhor o funcionalismo, por meio de análises empírico-comparadas entre unidades subnacionais, foi pouco explorado e continua a ser uma agenda promissora. O debate reformista centra-se em narrativas generalizantes, em propostas de alteração linear que desconsideram especificidades entre áreas de políticas e níveis de governo, e não concede espaço para incorporar dimensões não econômicas para qualificar o serviço público.

Na burocracia decisória, conformada por cargos de livre nomeação, houve algum avanço no entendimento dos padrões de recrutamento, embora restrito ao Executivo federal. Partimos de uma imagem de cargos essencialmente ocupados por nomeações político-partidárias – em particular, em

7. Disponível em: <www.ipea.gov.br/atlasestado>.

cargos DAS – para a evidência atual de que a influência partidária é mais contida e o espaço das burocracias de carreira, maior (Lopez, 2015). O fato de 12% dos nomeados para DAS serem filiados a partidos, equivalente ao que se observa entre a população de eleitores, sugere que a politização dos cargos dirigentes é um fenômeno distinto e mais destacado que a partidarização. A ocupação crescente de cargos da burocracia decisória por servidores de carreira é evidência adicional de que os cargos de confiança não são território inteiramente aberto ao controle partidário (Lopez e Silva, 2019). Novamente, uma ampla agenda de compreensão desse fenômeno em nível subnacional está por ser implementada.

Um dos problemas fundamentais da burocracia decisória federal é sua elevada instabilidade. O problema não é tanto a influência partidária na burocracia de médio escalão, mas o fato de a discricionariedade das escolhas descer até níveis intermediários da gestão. Tome-se o fato de um nomeado para cargo DAS do alto escalão permanecer um período mediano de pouco mais de 21 meses no cargo – e esse tempo não aumenta muito no médio escalão (Lopez e Moreira, 2021). Os efeitos negativos sobre as capacidades de planejar e implementar políticas federais são altos. Um segundo problema é a combinação da instabilidade generalizada nos cargos de confiança e a fragmentação administrativa – aludida na seção anterior –, ampliada pela presença de diferentes partidos lutando por influenciar e controlar posições no interior de um mesmo órgão.

Em suma, e de modo panorâmico, aspectos relativos às trajetórias das estruturas organizacionais do Executivo federal e à composição da força de trabalho no setor público se combinaram para prover um retrato mais realista da administração pública pós-1988, com enquadramento analítico que privilegiou a abordagem entre a esfera administrativa e política. Com essa ênfase, alguns aspectos, em especial os atinentes à dimensão sociodemográfica da força de trabalho do Estado, permaneceram ausentes da agenda da diretoria e dos estudos sobre o setor público, em geral.

4 À GUIA DE CONTINUIDADE

Embora o debate sobre a composição da burocracia pública tenha sido abordado em diferentes aspectos, como padrão de remuneração, carreiras, cargos em comissão, tipos de vínculos, eficiência e produtividade, na literatura nacional, muito menos atenção tem sido dispensada à análise sobre quem ocupa os cargos públicos. Essa lacuna encontra ressonância no Ipea e na Diest, salvo poucas iniciativas (Silva e Silva, 2014; Abreu e Meirelles, 2012). Mais recentemente, a plataforma Atlas do Estado Brasileiro apresentou dados do funcionalismo por sexo e, em 2020, passou a incorporar estatísticas por cor ou raça.

Uma vez que a burocracia não conta com delegação direta da população, a possibilidade de representatividade e, em tese, de maior legitimidade social pode se dar por meio de composição mais igualitária, que represente a população para a qual atua e espelhe interesses plurais nas decisões governamentais. Essa representatividade pode se expressar de modo passivo, no sentido de correspondência estatística dos diversos grupos populacionais, ou ainda de modo ativo, quando os burocratas atuam na conformação de políticas públicas e serviços de modo a atender especificidades dos públicos que representam. Essa atuação encontra, na discricionariedade administrativa e na identificação social dos atores, variáveis-chave. Além dessas, importa destacar a representatividade simbólica, quando a presença de determinados grupos estimula a identificação dos cidadãos, a predisposição para coprodução ou a confiança em políticas e serviços públicos (Kennedy, 2013; Meier, 2019).

Em uma sociedade que tem historicamente suas desigualdades estruturais sedimentadas no estatuto do silêncio sobre vibrantes violências, a presença de determinados segmentos, como negros, mulheres, LGBTQIA+, indígenas, entre outros, em postos de destaque e direção já corresponde a eloquente manifesto. Desse modo, compreender os mecanismos por meio dos quais operam, sob aspecto de neutralidade, os múltiplos meios de discriminação direta e indireta que conduzem a resultados desiguais na ocupação de cargos e carreiras é frente necessária e alvissareira de análise profunda da burocracia nacional.

A discriminação positiva tem sido uma das iniciativas mobilizadas a fim de promover mais representatividade burocrática (Volpe e Silva, 2016). Para que as políticas afirmativas, como a reserva de vaga para negros em concursos públicos, sejam efetivas, é necessário ainda conjugá-las com outras camadas de proposições relativas aos domínios disciplinar e hegemônico (Colins, 2000). Sua efetividade está frontalmente condicionada à assunção do problema racial e de outras desigualdades estruturais ao centro da atenção e diligência da administração pública, estabelecendo o enfrentamento ao racismo, sexismo, homofobia, entre outros, como cerne de projeto de justiça social operado por uma burocracia que experimente, profundamente, esses princípios em sua composição e, sobretudo, em seu funcionamento e atuação.

Ainda sobre a composição da força de trabalho no setor público, importa destacar o papel da terceirização. Premido pela ampliação de suas atribuições e pelos limites fiscais para contratação de pessoal, o Estado, em seus diferentes níveis e poderes, tem recorrido à terceirização como meio para não apenas ampliar seus serviços, como essencialmente manter atividades básicas. Nesse contexto, em 2015, em 85% dos municípios brasileiros se afirmava contar com assessoria externa, especialmente nas áreas contábil e jurídica. Na prestação direta de serviços, por sua vez, em igual percentual, contava-se com serviço terceirizado em, pelo menos, uma das seguintes áreas: “segurança dos prédios da prefeitura, iluminação pública, limpeza urbana e coleta de resíduos sólidos domiciliar, hospitalar e industrial” (IBGE, 2015, p. 29). A terceirização das atividades tem sido forma corrente de flexibilização organizacional, protagonizando intensos debates e alterações legislativas (Barbosa, 2019), além de insegurança, dificuldades de coordenação e precarização das relações de trabalho no âmbito da administração pública. Desse modo, a terceirização é campo de conhecimento sobre a burocracia que ainda tem muito a ser explorado (Campos, 2018).

O enfrentamento às desigualdades e à discriminação não é passível de compartimentação, em departamentos e instâncias, como se a estas, isoladamente, coubesse efetivar tão desafiadoras mudanças. Não é excepcional que ainda se acusem essas estruturas e seus condutores, relegados à margem, dos seus próprios infortúnios. Um projeto dessa envergadura demanda esforços compatíveis. Uma proposição que tenta avançar nesse campo é o conceito da transversalidade, que exige o atravessamento de diretrizes como gênero e raça por todos os programas governamentais. Para isso, demanda espaços de articulação e coordenação das políticas, comprometimento nos níveis de planejamento e orçamento, participação e visibilidade aos diversos grupos sociais. Diante de cenários de desarticulação/fragmentação organizacional e orçamentária, sobreposição de interesses e disputas, não se trata de desafio trivial como campo de pesquisa e intervenção (Silva, 2011). Conquanto suas implicações já tenham sido tratadas na Diest (Avelino, Alencar e Costa, 2017), é certo que sua apreensão demanda esforço prolongado e adensado, a despeito da descontinuidade e superficialidade com que esta perspectiva de coordenação burocrática tem sido tratada no Estado brasileiro, em diferentes níveis (Silva, Cardoso e Silva, 2014).

Em diálogo com as perspectivas da representatividade e da transversalidade, está a abordagem interseccional, que consiste em buscar meios conceituais e de coordenação que compreendam as diferentes desigualdades não como sobreposição ou adição de vulnerabilidades, mas sim como imbricamento, promovendo experiências individuais e coletivas singulares. Assim, por exemplo, se a simples adição das perspectivas de gênero e raça, isoladamente, não traduz a vivência de mulheres negras (Crenshaw, 2002), as respostas, em termos de políticas públicas, por sua vez, devem observar a complexidade da intersecção desses diferentes eixos de opressão na dinâmica social (Collins, 2000).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo e o debate sobre a organização da administração pública brasileira e sobre a constituição de sua burocracia têm muito a avançar. Compreender suas relações com o sistema político, com a sociedade e sua dinâmica interna é essencial para ensejar política de gestão pública que considere as implicações das escolhas quanto ao tema sobre a sociedade, bem como possa direcionar transformações para produzir os desejados avanços em eficiência, efetividade, representatividade e responsividade do serviço público.

Investigações sobre o tema constituem agenda tanto mais oportuna na medida em que um processo de transformação contínua da administração pública, sustentado em diagnósticos mais aprofundados, se faz menos visível que reformas administrativas propostas em resposta a crises econômicas e com relevantes lacunas de qualificação de seu contexto de constituição e funcionamento.

REFERÊNCIAS

- ABREU, M. A. A.; MEIRELLES, R. de L. **Mulheres e homens em ocupação de DAS na administração pública federal**. Brasília: Ipea, 2012. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7745/1/RP_Mulheres_2012.pdf>.
- ALMEIDA, A. **Governo presidencial condicionado: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados**. 2018. Unpublished Ph.D. Dissertation – Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2018.
- AVELINO, D. P. de; ALENCAR, J. L. O.; COSTA, P. C. B. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência**. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2340).
- BARBOSA, S. C. T. A organização da administração pública e suas implicações sobre a implementação de políticas públicas: o governo federal. *In*: ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. Editora Unesp, 2019.
- BARBOSA, S. C. T.; CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Boletim de Análise Político-Institucional**. Brasília: Ipea, n. 12, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3lybXLS>>.
- BARBOSA, S. C. T.; POMPEU, J. C. Trajetória recente da organização do governo federal. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília: Ipea, n. 12, 2017.

BORGES, J. da S.; BARBOSA, S. C. T. Ministérios como ‘barganha’: coalizão de governo e organização do Poder Executivo. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 2, p. 267-296, 2019.

CAMPOS, A. G. (Org.). **Terceirização do trabalho no Brasil**: novas e distintas perspectivas para o debate. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32326>.

CARDOSO, A. S. R. Ouvidorias públicas e democracia. *In*: SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. (Org.). **Estado, instituições e democracia**: democracia. Brasília: Ipea, 2010. p. 211-228.

COLLINS, P. H. **Black feminist thought**: knowledge, consciousness, and politics of empowerment. New York/London: Routledge, 2000.

COSTA, M. M.; ALVES, M. A.; GOMES, M. V. P. Cotas de acesso ao serviço público e burocracia representativa na cidade de São Paulo. *In*: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2016, São Paulo. **Anais...**São Paulo: ANPAD, 2016.

CRENSHAW, K. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Estudos Feministas**, ano 10, 2002.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Capacidades estatais para produção de políticas públicas**: resultados do survey sobre serviço civil no Brasil. Brasília: Enap, 2018. (Cadernos, n. 56).

FAIRCLOUGH, N. **Discurso e mudança social**. 2. ed. Brasília: Editora UnB, 2016.

FERREIRA, M. A. C. **Burocracia de Estado e políticas de promoção da igualdade racial**. 2014. 276 f. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de informações básicas municipais**. Perfil dos municípios brasileiros – 2015.

KENNEDY, B. A. Sorting through: the role of representation in bureaucracy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 23, n. 4, p. 791-816, 2013. DOI: 10.1093/jopart/mut028.

LOPEZ, F. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015.

LOPEZ, F.; GUEDES, E. **Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017)**. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2579).

LOPEZ, F.; MOREIRA, T. O carrossel burocrático dos cargos de confiança: análise de sobrevivência dos cargos de direção (DAS) do Executivo federal brasileiro (1999-2017). **Revista Dados**, 2021. No prelo.

LOPEZ, F.; SILVA, T. Filiações partidárias e nomeações para cargos da burocracia federal (1999-2018). **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 4, p. 711-731, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/35vyPGc>>.

MEIER, K. J. Theoretical frontiers in representative bureaucracy: new directions for research. **Perspectives on Public Management and Governance**, v. 2, n. 1, p. 39-56, 2019.

NOGUEIRA, R.; CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Burocracia e ocupação no setor público**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011.

PALOTTI, P. **Estratégias de seleção e substituição de ministros de Estado no presidencialismo de coalizão brasileiro**: perfil, alocação e rotatividade. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/23620>>.

PIRES, R. R.; GOMIDE, A. A. Análise comparativa: arranjos de implementação e resultados de políticas públicas. *In*: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. (Ed.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, p. 351-379, 2014.

PIRES, R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1707).

RYU, L.; MOON, M. J.; YANG, J. **The politics of government reorganizations**: evidence from 30 OECD countries, 1980-2014. *Governance*, 2019. DOI: 10.1111/gove.12458.

SILVA, J. M. da; CARDOSO, M. do R. de H. C.; SILVA, T. D. **Planejamento, orçamento e a promoção da igualdade racial**: reflexões sobre os planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011. Brasília: Ipea, 2014. (Relatório de Pesquisa).

SILVA, N. da; BARBOSA, S. C. T. **Trajetória da ocupação partidária nos setores temáticos da estrutura do Poder Executivo (1986-2016)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2453).

SILVA, T. D. Gestão da transversalidade em políticas públicas. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 35., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpad, 2011.

SILVA, T. D.; SILVA, J. M. da. **Reserva de vagas para negros em concursos públicos**: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013. Brasília: Ipea, 2014.

VIANA, R. R.; TOKARSKI, C. P. Burocracia representativa: uma (re)produção de desigualdades de gênero e raça no setor público federal? **NAU Social**, v. 10, n. 19, p. 65-84, 2019.

VOLPE, A. P.; SILVA, T. D. **Reserva de vagas para negros na administração pública**. Brasília: Ipea, 2016. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=27543>.

FRAGILIZAÇÃO INSTITUCIONAL DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E O DISTANCIAMENTO ENGAJADO DA DIEST/IPEA¹

Leandro Freitas Couto²

Álvaro Pontes Magalhães Júnior³

1 INTRODUÇÃO

O planejamento governamental do governo federal assistiu na última década um processo de intensa fragilização institucional, alcançando os órgãos governamentais responsáveis pela coordenação do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, e mesmo o Plano Plurianual (PPA). Ao mesmo tempo, várias mudanças nas regras que orientam os orçamentos afetaram o espaço do planejamento no arranjo de governança orçamentária, que parece estar sendo substituído por uma agenda de governança pública.

O objetivo deste artigo é apresentar como a Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea acompanhou essa trajetória do planejamento governamental, por meio da sua produção de pesquisa aplicada. Para cumprir tal roteiro, este artigo se dividirá em três partes, além desta introdução. Na seção 2, serão apresentadas, de forma sucinta, as principais mudanças dos processos de planejamento e orçamento federal no Brasil, durante a década 2010/2020. Em seguida, serão destacadas as publicações, entre *Texto para Discussão* e livros da safra da Diest ao longo da sua existência, que dialogam diretamente com os processos apresentados. À guisa de conclusão, serão destacados os principais pontos de atenção em que o Ipea, por meio da Diest, buscou apontar caminhos que aprimorassem as escolhas governamentais.

2 A TRAJETÓRIA DE FRAGILIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NA ÚLTIMA DÉCADA

O momento em que o Ipea, como órgão específico do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal⁴ (SPOF), vê reforçada a sua estrutura, com a criação da Diest, é também um momento muito profícuo no planejamento governamental, particularmente na recuperação de instituições e processos de planejamento setorial e também na formação de arranjos de promoção de coordenação da ação governamental, como a criação da Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (De Toni, 2018; Couto e Magalhães Júnior, 2018; Cardoso Júnior e Gimenez, 2011). Todavia, do ponto de vista da institucionalidade do planejamento governamental, este também é um momento que apresenta contradições.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi29art8>

2. Analista de planejamento e orçamento na Diest/Ipea.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental e mestre em políticas públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Ex-integrante do corpo técnico da Diest.

4. A Lei nº 10.180/2001 institui o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, destacando, em seu art. 3º, que o sistema compreenderia as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos; e de realização de estudos e pesquisas socioeconômicas. Em seu artigo 4º, indica que os órgãos específicos do sistema são aqueles vinculados ou subordinados ao órgão central, o Ministério do Planejamento, cuja missão fosse voltada para as atividades de planejamento e orçamento. O Ipea era responsável pela realização de estudos e pesquisas socioeconômicas, como órgão vinculado ao ministério, logo, comporia o sistema como órgão específico.

Enquanto algumas funções de planejamento relacionadas à definição e gestão estratégica de prioridades eram deslocadas para a Casa Civil da Presidência da República, acompanhadas do fortalecimento do planejamento setorial, ocorre uma fragilização das capacidades de articulação e coordenação geral no âmbito do SPOF (Couto e Magalhães Júnior, 2017). Com relação aos seus instrumentos, o período assiste mudanças substantivas no PPA, que ampliaram o distanciamento entre planejamento e orçamento. No início do período, como demonstram Couto e Magalhães Júnior (2017), o PPA 2008-2011 restou esvaziado das suas funções, com a desativação da Comissão de Monitoramento e Avaliação, a perda da gestão estratégica de programas prioritários (o que já tinha ocorrido no PPA anterior), a fragilização dos processos participativos no âmbito da gestão do plano, bem como o abandono das iniciativas de gestão territorial (Couto e Cardoso Júnior, 2020).

Em 2011, há uma reformulação metodológica do PPA para o período 2012-2015, que pretendia aproximar o instrumento dos planejamentos e das políticas públicas setoriais, em um processo de legitimação política do PPA em relação ao próprio governo, permitindo maior flexibilidade nas declarações de objetivos e metas das políticas, organizadas agora em programas temáticos. Ainda, as ações orçamentárias deixaram de fazer parte do PPA, e a ligação com o orçamento passou a se dar através da categoria iniciativa, que deveria revelar “entregas” à sociedade, muitas vezes agregando várias ações orçamentárias, o que possibilitou um movimento de aglutinação de ações, ocorrido em 2013. A intenção era flexibilizar a execução orçamentária das políticas, o que já aparecia na agenda pública desde os documentos fundadores da reforma do aparelho do Estado, de 1995 (Couto e Cardoso Júnior, 2020; Santos, Ventura e Neto, 2015).

Esse movimento gerou críticas de entidades da sociedade civil, por representar perda de transparência nas categorias de orçamento público, objeto de monitoramento social. A frágil ligação com o PPA também ensejou críticas dos órgãos de controle, tendo em vista as dificuldades de se estabelecerem relações diretas entre recursos (orçamentários e financeiros) e as metas de governo; e entre as metas, objetivos e os indicadores dos programas temáticos.

Na segunda metade da década, o orçamento também observou mudanças que, ao mesmo tempo em que preservavam os gastos financeiros, enrijeciam o gasto primário e resguardavam um grau de prioridade ao Poder Legislativo na definição do orçamento. Nesse sentido, observamos a aprovação de Emendas à Constituição (EC) que impunham a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares, individuais e de bancada, assim como limites para expansão do gasto primário, que preservavam intactos os gastos financeiros,⁵ limitando os espaços de influência do planejamento ou, mais ainda, da própria sociedade civil.

Deve-se destacar aqui a EC nº 95/2016, que institui um novo regime fiscal para o Brasil para os próximos vinte anos – cabendo revisão ao décimo ano. A EC limita a expansão do gasto primário à inflação dos doze meses encerrados em junho do ano anterior ao que se refere à lei orçamentária, tendo como base o gasto realizado em 2016. Diante das incertezas e discussões geradas pela crise da pandemia da Covid-19, com relação aos seus impactos fiscais, a equipe econômica do governo Bolsonaro reforçou o teto de gastos, instituído pela EC nº 95/2016, como a âncora fiscal do governo, deixando de se comprometer com um resultado primário fixo.

5. EC nº 8/2015: torna obrigatória execução de emendas parlamentares individuais ao orçamento da União; EC nº 95/2016: institui novo regime fiscal no Brasil para os próximos vinte anos; EC nº 100/2019: torna obrigatória a execução de emendas parlamentares ao orçamento da União provenientes de bancadas estaduais.

Ademais, durante os últimos anos da década em análise, buscou-se fortalecer a agenda de avaliação, compreendida aqui como elemento intrínseco à gestão e, portanto, ao próprio planejamento governamental. Ainda em 2016, nos estertores do governo Dilma, foi recriada, por meio da Portaria Interministerial nº 102, de 7 de abril, o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, com o objetivo de aperfeiçoar as políticas públicas e aprimorar a alocação de recursos e melhorar a qualidade do gasto público. A partir daí, e ligada à agenda de governança pública, que será apresentada adiante, a avaliação ganha destaque no Núcleo de Governo, acompanhando o processo de aproximação do Brasil à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), tendo sido produzidos guias para aplicação de metodologias de análise *ex ante*, avaliação *ex post* e avaliação de impacto regulatório sob patrocínio da Casa Civil da Presidência da República, já durante o governo de Michel Temer, com justificativa centrada na crise fiscal (Brasil, 2018). Vale ressaltar que esses manuais retomavam o modelo lógico como referência para análise e elaboração das políticas públicas, técnica que tinha sido deixada em segundo plano a partir do PPA 2012-2015.

Em 2019, o Decreto nº 9.834 transforma o comitê no Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), com foco ainda mais voltado à análise do gasto, reforçando o seu viés fiscalista. O novo CMAP passou a ser composto por dois comitês: um de monitoramento e avaliação dos gastos diretos; e outro voltado aos subsídios da União.

A fragilização da capacidade de coordenação no âmbito do SPOF foi ainda reforçada por uma reestruturação organizacional que promoveu um rebaixamento gradativo do planejamento nos níveis hierárquicos do governo federal. Em um primeiro momento, em 2016, a então Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão foi fundida com a Assessoria Econômica do órgão. A Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos, então oriunda dessa fusão, foi extinta em 2019, no início do governo Jair Bolsonaro, que recria o Ministério da Economia e posiciona a área de planejamento como uma subsecretaria dentro da estrutura da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loterias (SECAP), no guarda-chuva da Secretaria Especial de Fazenda.

A fragilização institucional do planejamento e o seu distanciamento do processo orçamentário teve reações dos órgãos de controle. Seu ativismo foi além das críticas às mudanças de metodologia do PPA, tendo papel central na reinterpretação de regras orçamentárias e na propositura da agenda de governança pública, definida como conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Em certa medida, buscou substituir a agenda do planejamento, em franco declínio.

Em 22 de novembro de 2017, a partir de uma agenda proposta pelo Tribunal de Contas da União, o governo federal publicou o Decreto nº 9.203, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Na mesma linha, apresenta ao Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) nº 9.163/2017, que segue a mesma lógica do decreto, buscando ampliar seu alcance para além do Poder Executivo federal.

A principal novidade do PL está na tentativa de regulamentação do art. 174 da Constituição Federal, que no seu parágrafo primeiro determina que “A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento” (Brasil, 1988). Segundo o PL, o planejamento

do desenvolvimento nacional equilibrado será composto pelos seguintes instrumentos: a estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social; os planos nacionais, setoriais e regionais; e o PPA da União.

Embora o PL não tenha sido apreciado no Congresso Nacional, o Poder Executivo elaborou, em 2018, a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, para o horizonte de doze anos, ou três PPAs. Em direção contrária, no final de 2019, o novo governo encaminha a PEC nº 188/2019, que, entre outros, prevê a extinção do PPA e transforma o orçamento anual em uma peça plurianual. No entanto, considerando o baixo vínculo atual entre PPA e orçamento, não se pode afirmar que um instrumento de mais largo prazo, com um nível de generalidade e agregações ainda maiores, consiga ser efetivo na orientação das decisões alocativas de curto prazo no orçamento.

Ainda assim, em 26 de outubro de 2020, o governo federal publicou o Decreto nº 10.531, que institui a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031. A substituição dos termos nacional para federal, mais do que figura de linguagem, revela a ausência de diálogo federativo e com a sociedade civil na construção da estratégia, contrariando as diretrizes da própria política de governança, que previa a participação da sociedade nos instrumentos de planejamento.

Vale dizer que, reforçando a substituição da agenda de planejamento pela agenda de governança, a fragilização institucional do planejamento também alcançou outras estruturas governamentais responsáveis por essa agenda de planejamento de mais longo prazo e articulação com a sociedade civil. A Secretaria de Assuntos Estratégicos da (SAE), criada em 2007 e ligada à Presidência da República, com *status* de ministério, foi extinta em 2015, e, durante esse período, o Ipea esteve vinculado a ela. Por seu turno, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), criado em 2003, que poderia fazer uma interlocução com a sociedade civil para a construção da estratégia de longo prazo, foi extinto em 2019.

Enquanto a extinção do PPA não era aprovada – as PECs foram apresentadas em novembro de 2019 –, a discussão em torno do PPA 2020-2023 se iniciou também buscando um esvaziamento do plano, ao tentar excluir a necessidade de que os investimentos plurianuais constassem do PPA para que pudessem ter sua execução iniciada. De outro lado, o PPA 2020-2023 retomou, ainda que com adaptações que limitam sua correta aplicação, o modelo lógico para a construção dos programas, bem como apostou na aproximação do planejamento com a avaliação, tendo seu decreto de gestão (Decreto nº 10.321/2020) previsto a integração dos processos avaliativos com o CMAP (Couto e Cardoso Júnior, 2020).

A autonomização do orçamento em relação ao planejamento se complementa com propostas de desvinculação do orçamento com a apresentação de novas PECs, ao final de 2019, que alterariam, uma vez mais, as normas orçamentárias. De um lado, flexibilizam os mínimos constitucionais, permitindo a compensação de gastos de educação com gastos em saúde, e vice-versa, e, de outro lado, propõem a extinção de fundos setoriais com receitas vinculadas.

Em suma, ao longo do curso da última década, em cujo início o planejamento setorial robustecido era acompanhado por uma fragilidade na capacidade de coordenação do sistema de planejamento, a estrutura organizacional de planejamento governamental e seu principal instrumento de médio prazo são objetos de esvaziamento estratégico e institucional. Isso se reflete em um distanciamento maior com relação às peças orçamentárias, que preservam os gastos financeiros, observam um enrijecimento

dos gastos primários e são objetos de maior incidência do Poder Legislativo. O ocaso do planejamento é seguido pelo fortalecimento de uma agenda de governança, intimamente relacionada ao controle, e a proximidade entre planejamento e avaliação marcada explicitamente pela agenda de corte de gastos.

3 O OLHAR DA DIEST SOBRE OS CAMINHOS DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

O tema do planejamento governamental é um tema tradicional de estudos e análise do Ipea, central na produção da Diest/Ipea nesses dez primeiros anos de existência, que tem acompanhado esse movimento com um distanciamento engajado. Foram levantados vários alertas e indicações alternativas para a institucionalidade do setor, inclusive no que se refere às escolhas metodológicas do próprio PPA.

A preocupação com a trajetória do planejamento (no Brasil e na América Latina, em particular) esteve presente desde os primeiros anos da diretoria (Lavalle, 2010). Rezende (2010) descreve os momentos de auge, declínio e reconstrução do planejamento no Brasil, em linha com a retomada dessa atividade observada durante os anos 2000. Para a sua reconstrução, o autor apontava as necessidades de aprimoramento do PPA e de sua relação com o orçamento, inclusive defendendo a junção da Secretaria de Orçamento Federal com a Secretaria de Planejamento, com a finalidade de se ter um maior controle da execução do orçamento em linha com as prioridades de governo, além do fortalecimento do próprio sistema de planejamento e orçamento federal, considerando aí a capacitação das unidades setoriais e de seus servidores. Por fim, o autor alerta também para a hipertrofia dos órgãos de controle.

Um aspecto que Rezende (2010) considera marginalmente é o da participação social, que acabou sendo um dos temas que mais receberam atenção da Diest/Ipea. Refletindo a experiência dos anos anteriores, Cohn (2010) aponta os seus limites, ou “constrangimentos à utopia da participação social como democratização imediata da gestão pública” (Cohn, 2010, p. 23). Na mesma linha, uma série de livros de 2010, *Brasil em Desenvolvimento*, que buscava sintetizar a posição institucional, trazia artigos sobre as instâncias de participação social, marcando sua heterogeneidade e reafirmando que “a mera existência e operação formal destas instituições não implicam necessariamente a realização de seu pleno potencial democrático” (Ipea, 2010, p. 582). Nessa linha, vale destaque também Cardoso Júnior, Santos e Alencar (2010), que buscaram refletir sobre a trajetória do Conselho de Desenvolvimento Econômico Social (CDES) durante o governo Lula, discutindo essa inovação institucional sob a insígnia do planejamento democrático. Toda essa produção buscou não apenas compreender as complexidades das relações socioestatais, mas também conferir maior efetividade ao processo participativo no planejamento.⁶

Da mesma forma, as reflexões a respeito da trajetória do planejamento governamental foram também uma constante na produção da Diest. Nesta safra, além do trabalho de Rezende (2010), se destacam os autores José Celso Cardoso Júnior e Ronaldo Coutinho Garcia. A coleção *Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental & Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo* produziu quatro livros que refletiram sobre a evolução do planejamento e as relações entre desenvolvimento, planejamento, gestão – incluindo avaliação de políticas públicas – e participação social – alcançando também as experiências estaduais em torno do PPA 2012/2015.

6. Ver, entre outros, Pires e Vaz (2012); Silva e Deboni (2012); Souza (2012); Cunha (2012); Avritzer (2012); Avritzer e Souza (2013); Amaral (2014); Lima *et al.* (2014); Avelino, Alencar e Costa (2017); e Silva (2018).

Nessa coleção, um livro foi dedicado ao PPA 2012/2015 do governo federal, no qual se ressaltam as inovações metodológicas do novo plano, sob a insígnia de experimentalismo institucional. Ainda incipiente em um Estado marcado por um pragmatismo acentuado, esse experimentalismo buscado no PPA teria enfrentado grande resistência burocrática em assimilar novas práticas necessárias para pôr em marcha um ativismo estatal necessário para carrear o desenvolvimento nacional em um ambiente democrático (Cardoso Júnior e Santos, 2015). Mais do que alterar o PPA, seria necessário, portanto, uma reflexão mais robusta sobre o próprio Estado.

No entanto, o Ipea não deixou de abrir espaço para críticas às alterações da metodologia do PPA. Na mesma coleção, um livro dedicado à reflexão de planejamento e avaliação de políticas públicas (Cardoso Júnior e Cunha, 2015), baseado mormente na produção de Ronaldo Garcia e Martha Cassiolato, argumentava que o PPA 2012-2015 não conseguiria superar os problemas observados nos PPAs anteriores. Mas ia além, indicando possibilidades futuras para a institucionalidade do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal e também para o próprio plano. Destaca-se, nessa linha, o resgate da importância das práticas avaliativas de políticas públicas, principalmente a partir da utilização do modelo lógico, metodologia aprimorada no Ipea para aplicação na melhoria dos desenhos dos programas de governo a partir da conjugação de técnicas de diferentes origens.

As fragilidades não superadas do PPA – conjugadas com o processo de fragilização do planejamento governamental como um todo, unidas ao maior espaço dos órgãos de controle, conforme alertado nas pesquisas do próprio Ipea – abriram caminho para a agenda da governança. Nesse ponto, a Diest/Ipea, cumprindo com sua missão de assessoramento ao Estado, contribuiu criticamente com a construção do *Guia da Política de Governança Pública*, complementado com uma publicação temática do *Boletim de Análise Política Institucional*, organizado por Pedro Cavalcante e Roberto Pires, sobre o tema. A intenção dos organizadores era justamente alertar para os perigos de uma abordagem restrita e prescritiva, recuperando, em contraposição, “a multidimensionalidade do conceito de governança e, sobretudo, suas potenciais contribuições para a construção de capacidades de ação no setor público brasileiro” (Cavalcante e Pires, 2018, p. 6).

Na mesma linha, a Diest/Ipea contribuiu com a elaboração dos guias de análise *ex ante* de políticas públicas, no momento em que o governo buscava fortalecer a sua agenda de avaliação. À criação do CMAP, em 2016, seguiu-se, na mesma linha da política de governança, um processo de manualização das práticas de avaliação. Utilizou-se da técnica do modelo lógico para o *Guia* que deveria nortear as proposições de novas políticas setoriais a serem submetidas à apreciação da Casa Civil.

Aproveitando-se dessa trajetória, o recém-criado Ministério da Economia recuperou a referência do modelo lógico, com adaptações que visavam sua simplificação, para a elaboração do PPA 2020-2023, apresentando inovações metodológicas com relação aos dois PPAs anteriores. A produção da Diest/Ipea não deixou de saudar a nova proposição, mas o fez destacando suas limitações e indicando os perigos do esvaziamento do plano (Couto e Cardoso Júnior, 2020a).

Nessa linha, o olhar crítico da Diest/Ipea reconhece a fragilidade atual do planejamento governamental e de seu principal instrumento. No livro *Instituições e Desenvolvimento no Brasil*, já de 2020, três artigos discutiram a relação entre planejamento e desenvolvimento, recuperando o histórico dos instrumentos de planejamento; as ideias que se projetaram nas suas estratégias recentes a partir das relações entre desenvolvimento nacional e superação das desigualdades sociais; e suas

limitações para que consiga efetivamente incidir nas decisões alocativas de curto prazo (Kliass, 2020; Pinheiro, 2020; Couto, 2020).

Nesse ponto, recupera-se um tema tradicional do Ipea quando este abrigava, até os anos 1980, o Instituto de Orçamento (INOR), instituição que deu origem à Secretaria de Orçamento Federal (Garcia, 2015a). As tentativas de compreensão e aprimoramentos da institucionalidade do planejamento passam a se estender a toda a governança orçamentária, abrindo uma nova agenda de pesquisa que busca compreender não apenas as ligações entre plano-orçamento, mas como os governos orientam as peças orçamentárias às suas prioridades dentro do enquadramento democrático e como as regras que emolduram as relações no âmbito do processo decisório do gasto público favorecem ou dificultam o posicionamento e o comportamento dos atores que disputam o orçamento.

Nessa linha, o Ipea, e a Diest em particular, resistem como instituição inserida no sistema de planejamento e orçamento federal, promovendo reflexões e indicação de políticas que fortaleçam as suas dimensões político-estratégicas e institucionalidades.⁷ Mais do que uma questão de autopreservação, trata-se de reafirmar uma visão histórica a respeito da importância das atividades de planejamento estatal para que qualquer governo, com seus próprios vieses ideológicos e filosofias políticas, dentro do enquadramento do Estado Democrático de Direito, tenha maiores capacidades de implementar os programas que a sociedade lhes outorgou.

4 CONCLUSÃO

O artigo apresentou a produção da Diest/Ipea sobre o tema do planejamento governamental em um contexto de fragilização institucional, ou seja, pesquisas e estudos sobre diversos aspectos do planejamento, dialogando diretamente com a evolução institucional descrita e analisada.

Cabe destacar que esse processo de fragilização institucional ainda oferece amplas oportunidades para a continuidade dessa linha de pesquisa no âmbito da Diest/Ipea, seja na melhor compreensão das suas origens, causas e consequências, seja para discutir a incidência do planejamento nas decisões alocativas e de gestão das políticas públicas, nas suas funções de Núcleo de Governo e papéis a serem desempenhados para a definição dos próprios rumos do desenvolvimento do país nos cenários posteriores à grave crise causada pela pandemia da Covid-19.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. N. **Conflitos, mobilizações e participação institucionalizada**: a relação entre a sociedade civil e a construção de grandes obras de infraestrutura. Brasília: Ipea, 1996. (Texto para Discussão, n. 2231).

ALBUQUERQUE, E. B.; COUTO, L. F. Território, participação e planejamento: agenda de Desenvolvimento Territorial e o caso do Rio Grande do Sul. *In*: MONTORO, G. C. F. *et al.* (Org.). **Um olhar para o desenvolvimento territorial**: Sul. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. v. 1. p. 248-268.

7. Vale lembrar que institutos semelhantes ao Ipea nos governos estaduais vêm sofrendo processos de retração ou mesmo extinção.

AMARAL, L. A. **Participação social e conteúdo estratégico nos PPAs estaduais**. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1998).

AVELINO, D. P. de; ALENCAR, J. L. O.; COSTA, P. C. B. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência social**. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2340).

AVRITZER, L. **Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1739).

AVRITZER, L.; SOUZA, C H. L. de. **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Ipea, Brasília, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante***. Brasília: Casa Civil; Ipea, 2018. v. 1.

CARDOSO JÚNIOR., J. C.; CUNHA, A. (Orgs.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.

CARDOSO JÚNIOR J. C.; GIMENEZ, D. M. Crescimento econômico e planejamento no Brasil (2003-2010): evidências e possibilidades do ciclo recente. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

CARDOSO JÚNIOR J. C.; SANTOS, E. V. dos. **PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Ipea, Brasília, 2015. v. 2.

CARDOSO JÚNIOR J. C.; SANTOS, J. C. dos; ALENCAR, J. L.O. **Diálogos para o desenvolvimento: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula**. Brasília: Ipea, 2010.

CARDOSO JÚNIOR J. C.; SANTOS, J. C. dos; PIRES, R. R. **PPA 2012-2015: experiência subnacional de planejamento no Brasil**. Brasília: Ipea, 2015. v. 3.

CAVALCANTE, P. L. C.; PIRES, R. Apresentação: variedades de governança pública. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, 2018.

COHN, A. **Participação social e conselhos de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010. (Texto para Discussão, n. 1547).

COUTO, L. F. A institucionalidade de planejamento e orçamento e o papel do PPA na governança orçamentária. *In*: MAGALHÃES, L. C. G.; PINHEIRO, M. M. S. **Instituições e desenvolvimento no Brasil: diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2020.

COUTO, L. F.; CARDOSO JÚNIOR. J. C. Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, 2018.

_____. **A função dos Planos Plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais: avaliação da trajetória dos PPAs no cumprimento da sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023**. Brasília: Ipea, 2020a. (Texto para Discussão, n. 2549).

_____. Planejamento governamental a partir da Reforma do Estado. *In*: CAVALCANTE, P.; SILVA, M. S. **Reformas do Estado no Brasil (1995-2020):** trajetórias, inovações e desafios. Ipea, 2020b.

COUTO, L. F.; MAGALHÃES JÚNIOR, A. P. de. Iniciativas, funções e estruturas de planejamento federal. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 12, 2017.

_____. Gestão de prioridades e Núcleo de Governo: os casos do Brasil em ação e do programa de aceleração do crescimento. *In*: CAVALCANTE, P. L. C.; GOMIDE, A. A. (Org.). **O presidente e seu núcleo de governo:** a coordenação do Poder Executivo. Ipea, Brasília, 2018.

CUNHA, E. S. C. **Conferências de políticas públicas e inclusão participativa.** Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1733).

DE TONI, J. Agenda estratégica, planejamento e programas eleitorais: cálculo político e pragmatismo. *In*: CAVALCANTE, P. L. C.; GOMIDE, A. A. (Org.). **O presidente e seu núcleo de governo:** a coordenação do Poder Executivo. Ipea, Brasília, 2018.

GARCIA, R. C. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; CUNHA, A. (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas.** Brasília: Ipea, 2015a.

_____. PPA: o que não é e o que pode ser. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; CUNHA, A. (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas.** Brasília: Ipea, 2015b.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento:** Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. v. 3.

KLIASS, P. Planejamento do desenvolvimento econômico e Plano Plurianual no Brasil. *In*: MAGALHÃES, L. C. G. e PINHEIRO, M. M. S. **Instituições e desenvolvimento no Brasil:** diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas. Ipea, Brasília, 2020.

LAVALLE, J. L. **Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina.** Brasília: Cepal, Ipea, 2010. (Texto para Discussão, n. 005).

LIMA, P. P. F. *et al.* **Conselhos Nacionais:** elementos constitutivos para sua institucionalização. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1951).

MAGALHÃES JÚNIOR, Á. P. de. RS 2030: uma Agenda de Desenvolvimento Territorial à procura de um Planejamento Nacional. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 6, n. 1, 2016.

MAGALHÃES, L. C. G.; PINHEIRO, M. M. S. **Instituições e desenvolvimento no Brasil:** diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas. Ipea, Brasília, 2020.

PINHEIRO, M. M. S. Desenvolvimento, planejamento e combate às desigualdades no Brasil: notas sobre o papel das instituições a partir das contribuições teóricas de Celso Furtado e Amartya Sen. *In*: MAGALHÃES, L. C. G.; PINHEIRO, M. M. S. (Org.). **Instituições e desenvolvimento no Brasil:** diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020.

PIRES, R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo?** um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1707).

REZENDE, F. **Planejamento no Brasil:** auge, declínio e caminhos para a reconstrução. Brasília: Ipea, 2010. (Texto para Discussão, n. 1522).

RODRIGUES, J. A. M.; XAVIER, E. de M. A transversalidade e os Planos Plurianuais: a história contada por três ciclos de elaboração e gestão do plano federal. **Revista Brasileira de Administração Política**, v. 10, n. 2, out. 2017.

SANTOS, E. V. dos; VENTURA, O.; NETO, R. PPA, LDO e LOA: disfunções entre o planejamento, a gestão, o orçamento e o controle. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. V. dos. **PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015.

SILVA, F. S e; DEBONI, F. **Participação social e governança democrática na segurança pública: possibilidades para a atuação do Conselho Nacional de Segurança Pública**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1714).

SILVA, S. P. **Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa: visões sobre a experiência brasileira**. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2358).

SOUZA, C. H. L. de. **A que vieram as Conferências Nacionais?** Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1718).

A TRAJETÓRIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO GOVERNO FEDERAL: UMA LEITURA A PARTIR DA PRODUÇÃO BIBLIOGRÁFICA DO IPEA (2010-2020)¹

Igor Ferraz da Fonseca²
Daniel Pitangueira de Avelino³
João Cláudio Basso Pompeu⁴
Joana Luiza Oliveira Alencar⁵
Roberto Rocha C. Pires⁶
Sandro Pereira Silva⁷

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é analisar a trajetória das instituições participativas (IPs) federais a partir das pesquisas do Ipea sobre o tema nos últimos dez anos (2010-2020). A ênfase será dada às várias fases e características assumidas pelas IPs no governo federal (GF), em um contexto marcado pela “ascensão e queda” em torno da temática.

A produção ipeana sobre o tema é anterior ao surgimento da Diest e, mesmo depois de sua criação, não é exclusiva da diretoria. Quando a Diest foi criada, as IPs estavam em franco crescimento no GF, o que é comprovado pelo aumento no número e nos graus de institucionalização de conselhos, conferências nacionais, audiências públicas, consultas públicas e ouvidorias.

O grupo de pesquisa da Diest que estuda o tema⁸ elaborou diagnósticos e pesquisas inéditas sobre o funcionamento das IPs. Além disso, o próprio conceito de participação foi ampliado para além das IPs tradicionais, com base nas interfaces socioestatais. Tais estudos influenciaram diretamente a concepção da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e do Sistema e Nacional de Participação Social (SNPS).

Se, por um lado, a instituição da PNPS, sob a perspectiva da “participação como método de governo”, foi o auge da “ascensão” da participação social no GF, por outro, as reações contrárias à PNPS foram emblemáticas para explicar o processo de “queda”. Um exemplo disso é que, em 2019, o governo Bolsonaro revogou a PNPS e o SNPS e, desde então, tem promovido mudanças significativas nas IPs federais, alterando seu perfil e reduzindo sua importância.

Este artigo está dividido em cinco seções, sendo a primeira esta introdução. A segunda seção discute a ascensão da participação social a partir da ênfase na promoção e diversificação de IPs e de interfaces socioestatais. A seção 3 discute o processo de construção da PNPS e do SNPS, na busca pela instituição da participação como “método de governo”. A seção 4 aborda as dificuldades e os dilemas

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi29art9>

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

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea.

4. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea.

5. Técnica de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

6. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

7. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

8. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/participacao/>>.

enfrentados pelas IPs federais durante o período marcado pelo *impeachment* de Dilma Rousseff e pela administração de Michel Temer. Por fim, a quinta seção aponta o processo de desmantelamento e deslegitimação que tem acometido as IPs durante o governo do presidente Jair Bolsonaro.

2 A ASCENSÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO GOVERNO FEDERAL

A primeira década do século XXI foi palco de uma transformação no panorama institucional da democracia brasileira. Canais de participação da sociedade na produção de políticas públicas, já há muito difundidos nos governos locais e estaduais, foram reforçados na esfera federal. A partir de 2003, o GF reformulou os conselhos nacionais existentes, criou novos conselhos, intensificou a realização de conferências nacionais e inovou os formatos participativos, como evidenciam as mesas de negociação, os fóruns de debate, as ouvidorias e o plano plurianual participativo (Lopez e Pires, 2010).

As pesquisas do Ipea abordaram, desde o início, o adensamento das formas de participação social nas políticas públicas federais. Destaca-se o *Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, de responsabilidade da Disoc, cujos capítulos são divididos por temática de política social na agenda do GF. Nas análises referentes a cada uma dessas áreas (saúde, educação, assistência social, desenvolvimento rural etc.), as deliberações de seus respectivos conselhos nacionais são levadas em conta na construção dos capítulos de avaliação, sobretudo aquelas decisões que implicam significativos impactos para a operacionalização de suas políticas. Também são apresentadas e discutidas as deliberações mais relevantes nas edições de conferências nacionais.

A criação da Diest permitiu a consolidação de uma área e de um grupo de pesquisa com ênfase nas IPs federais. Um dos objetivos desse grupo foi contribuir para um esforço de sistematização do processo de disseminação de instituições participativas, em parceria com a então Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR) e em diálogo com pesquisadores nacionais e internacionais. Tratava-se de compreender os fatores associados à emergência e à operação desses espaços, visando contribuir para o aperfeiçoamento da gestão democrática no país.

Essa sistematização visava, para além de um mapeamento da evolução quantitativa do fenômeno, abordar a diversidade de formatos emergentes. À medida que as IPs se espalhavam pelas políticas públicas federais, tornou-se necessário o uso de lentes analíticas mais amplas para captar, simultaneamente, a unidade e as variações internas do fenômeno. As discussões desenvolvidas em torno do conceito de interfaces socioestatais (Pires e Vaz, 2012; 2014) cumpriram esse papel, alargando o olhar para as distintas modalidades de interação entre atores estatais e não estatais, rompendo com agendas de pesquisa e intervenção até então especializadas em processos participativos específicos.

O alargamento conceitual foi simultaneamente produto e elemento de reforço a proposições que vinham sendo gestadas paralelamente no interior da SGPR e da Diest, em torno da visão de um sistema de participação social no Brasil. Reivindicava-se a necessidade de pensarmos a democracia brasileira a partir de uma perspectiva multidimensional, abarcando não apenas as institucionalidades típicas do sistema representativo – eleições, partidos políticos e relações Executivo-Legislativo – e do sistema de controles da burocracia – responsabilização, transparência e prestação de contas –, mas também de um sistema participativo imbricado aos demais por meio de um amplo conjunto de processos formais de participação na formulação, na implementação e na avaliação de políticas públicas (Sá e Silva, Lopez e Pires, 2010). Nesse processo, tornou-se clara a necessidade de assegurar

a institucionalização dos processos participativos, garantindo a qualidade do funcionamento interno e a articulação entre os diversos canais e espaços já existentes.

A expansão e a diversificação das IPs, além da crescente percepção de seu caráter sistêmico, suscitaram preocupações sobre a sua efetividade. Isto é, tendo se tornado uma realidade incontornável na administração pública brasileira, a participação social adentrava então uma fase mais crítica. O exame mais aprofundado das efetivas contribuições que as IPs vinham aportando à atividade governamental tornou-se um objeto de estudo inescapável. Nesse momento, o Ipea foi pioneiro ao abordar a questão da efetividade, desde pontos de partida epistemológicos, passando por estratégias metodológicas, até a produção de conhecimento aplicável ao aperfeiçoamento das IPs (Pires, 2011). Questões como as seguintes tornaram-se centrais para analisar a qualidade da participação e seu papel na democracia brasileira (Pires, 2015).

- 1) As IPs eram efetivas em incluir os atores sociais afetados e representar adequadamente os seus pontos de vista?
- 2) As decisões e deliberações produzidas afetavam o processo decisório governamental e a gestão das políticas públicas?

3 A PARTICIPAÇÃO COMO MÉTODO DE GOVERNO: A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA E DO SISTEMA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A busca de respostas para as perguntas citadas e o aprofundamento da parceria com a SGPR permitiram que o Ipea realizasse um conjunto de estudos pioneiros, com dados e conclusões inéditas sobre as IPs federais. Um primeiro esforço foi o de situar os espaços de participação como um conjunto que carregava a expectativa de contribuir para o fortalecimento da democracia. Tal conceituação buscou caracterizar o perfil, as características peculiares e as formas de atuação das IPs. A partir de diagnósticos sobre seu funcionamento, buscou-se identificar o potencial e os papéis de cada IP na futura PNPS e no SNPS. Nessa linha, pesquisas específicas enfatizaram os conselhos nacionais (Alencar *et al.*, 2014), as conferências nacionais (Souza *et al.*, 2013; Souza e Pires, 2012), as audiências públicas (Fonseca *et al.*, 2013a; 2013b) e as ouvidorias (Cardoso, 2010; Menezes e Cardoso, 2016).

Um segundo esforço buscou investigar se as IPs poderiam proporcionar um melhor funcionamento da gestão pública. Analisou-se a efetividade dos conselhos nacionais levando em conta os aspectos de inclusão e impacto nas políticas públicas (Alencar *et al.*, 2013). Para auxiliar gestores na concepção e na realização de conferências, foram reunidas recomendações que tratam do escopo, da convocação, da organização, das metodologias possíveis e do acompanhamento das resoluções (Rocha, 2009; Souza, 2012; Souza *et al.*, 2013). Por sua vez, os estudos sobre audiências públicas elaboraram recomendações para intensificar sua efetividade. Tais recomendações abrangiam a adequabilidade normativa, o momento de convocação, a capacidade institucional do órgão que convoca e a postura e os papéis desempenhados pelos mediadores das audiências públicas (Fonseca *et al.*, 2013a; 2013b). Sobre as ouvidorias, a questão mais discutida foi a necessidade de autonomia, que passa pela relação de poder entre o ouvidor e o titular da instituição e é condição necessária para sua efetividade (Menezes e Cardoso, 2016).

No âmbito da Disoc, o Ipea elaborou uma série de estudos sobre o funcionamento das IPs, ressaltando o seu papel na agenda setorial de políticas sociais (Silva, 2018a). Ao menos três áreas podem ser destacadas nesses esforços de pesquisa: economia solidária (Alencar e Silva, 2013; Silva,

Cunha e Silva, 2018; Silva, 2018b), segurança alimentar (Silva, 2014; 2019; Silva e Valadares, 2018) e políticas de emprego (Silva, 2018c; 2019).

Os estudos desenvolvidos constituíram subsídios para a institucionalização da PNPS e do SNPS. A proposta, materializada no Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, tinha como ênfase fortalecer a coordenação entre as diversas IPs, de modo que seus resultados fossem mais bem incorporados aos processos de gestão de políticas públicas. Com a institucionalização da PNPS, dava-se um passo adiante em direção a transformar a participação social em método de governo.

4 O QUESTIONAMENTO DO MODELO PARTICIPATIVO E A LUTA PELA SOBREVIVÊNCIA DAS IPs

Se a aprovação do Decreto nº 8.243/2014 foi o ápice do processo de ascensão das IPs no GF, esse decreto também marca o início da queda do modelo participativo. Logo após sua publicação, ele foi objeto de várias discussões, naquilo que veio a ser conhecido como a “polêmica bendita” (Alencar e Ribeiro, 2014). Nas redes sociais, na grande mídia e nos ambientes acadêmicos, houve manifestações contra e a favor da PNPS. Propuseram-se ações judiciais e atos legislativos para a sustação dos efeitos do decreto, nenhum bem-sucedido.⁹

Ofuscada pela efervescência do cenário político, a participação social rapidamente saiu das manchetes. As eleições de 2014 reconduziram Dilma Rousseff à Presidência da República, mas também fortaleceram a ala do Congresso Nacional descontente com a sua gestão. Em 2015, a SGPR esteve ocupada com a realização do Fórum Dialoga Brasil, para a promoção da participação social na elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019. Essas ações foram eclipsadas, no entanto, pelo debate em torno da reforma ministerial e pelas medidas de ajuste econômico.

Em 2016, a tensão política ganhou escala devido ao processo de *impeachment* de Dilma Rousseff. Michel Temer assumiu a Presidência da República e sua atuação foi marcada pelo antagonismo com organizações da sociedade civil e movimentos sociais, situação impulsionada por medidas impopulares como o teto de gastos (Emenda Constitucional nº 95/2016) e a reforma trabalhista (Lei nº 13.467/2017). Nesse período, houve ainda embates entre o governo e órgãos de participação social.

Refletindo as mudanças no cenário político, a atuação do Ipea na área de participação social alterou-se sensivelmente. Os acordos de cooperação técnica, comuns no governo anterior, foram concluídos sem renovação. Profundamente reformulada, a SGPR encerrou a parceria com o Ipea. Entretanto, nesse período, foram realizados trabalhos frequentes de assessoramento governamental, principalmente por meio da participação em grupos de trabalho, destacando-se a Parceria para o Governo Aberto (Open Government Partnership – OGP) e os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS).

A agenda de pesquisa, no entanto, passou a ser desenvolvida mais por iniciativa própria do que por demanda de outros órgãos do GF. A produção nesse período foi caracterizada pelo esforço de mapeamento e diagnóstico do cenário participativo, envolvendo a gestão da participação social (Avelino, 2015; Avelino e Alencar, 2017), conferências nacionais (Avelino e Goulin, 2018), composição dos conselhos (Avelino, Ribeiro e Machado, 2017) e suas redes de relações (Alencar e Reyes Junior, 2017). Um caso de destaque foi a pesquisa sobre equipes de apoio aos colegiados (Avelino, Alencar

9. O caso de maior repercussão foi o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.491/2014, que foi aprovado pela Câmara dos Deputados, mas não concluiu sua tramitação no Senado Federal.

e Costa, 2017), que identificou a gradativa perda de autonomia e capacidade administrativa nesses espaços, que lutavam pela sobrevivência.

5 O COLAPSO DO MODELO PARTICIPATIVO NO GF

O Ipea realizou – entre 2017 e 2018 – um estudo em parceria com o Ministério dos Direitos Humanos (MDH) que buscava, por um lado, melhorar a capacidade de gestão de sete conselhos nacionais ligados ao ministério e, por outro, analisar a agenda política, fazendo um balanço do que era discutido e produzido no âmbito dos conselhos, com o objetivo de auxiliá-los a atravessar a transição governamental que teria lugar em 2019.

O estudo identificou conflitos relevantes entre as representações do governo e da sociedade civil. Avelino, Fonseca e Pompeu (2020) mostram que havia muita dificuldade em travar um diálogo construtivo entre o MDH e seus conselhos vinculados. Foi identificada, também, a reprodução – e por vezes o agravamento – das dificuldades de gestão por parte das equipes técnicas dos conselhos. Episódios de escassez de recursos humanos e financeiros para a gestão administrativa básica – tal como a compra de passagens e diárias e dificuldades na manutenção de memória institucional – eram frequentes devido aos cortes de gastos na administração federal, que afetavam, de forma ainda mais incisiva, IPs cuja legitimidade política recaía rapidamente.

Ainda assim, no final de 2018, apesar das dificuldades apontadas, houve uma tentativa de aproximação entre o governo e a sociedade civil organizada, como foi o caso da motivação que gerou a pesquisa e a assessoria prestada pelo Ipea ao MDH. Tal cenário mudou a partir de 2019, com o início do governo de Jair Bolsonaro. O presidente e seus aliados mais próximos posicionaram-se explicitamente de maneira contrária à atuação das IPs.

O argumento desse grupo político – desde a época da “polêmica bendita” – é que as IPs usurpam prerrogativas do Congresso Nacional e replicam modelos de gestão típicos de países socialistas e comunistas. Tal argumento embasou o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que “extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal”.¹⁰ Esse decreto revogou a PNPS e o SNPS, colocando termo à tentativa de transformar a participação em método de governo. Ademais, o Decreto nº 9.759/2019 extinguiu um amplo conjunto de colegiados não previstos em lei.

Apesar disso, a previsão em lei de alguns colegiados forneceu uma resiliência institucional necessária para evitar o completo desmantelamento (Bauer *et al.*, 2012; Jordan, Bauer e Green-Pedersen, 2013) da arquitetura participativa no GF. Para esses conselhos “resilientes”, entretanto, a estratégia do governo Bolsonaro parece ser a redução da autonomia administrativa e financeira, a diminuição do número de conselheiros da sociedade civil, o aumento do número de representantes governamentais e a alteração de regimentos internos, que modificam a forma de seleção dos conselheiros e as atribuições dos colegiados, a partir de um processo de “colonização institucional” (Avelino, Fonseca e Pompeu, 2020).

O cenário de desmantelamento também é estendido às demais IPs, como as conferências nacionais. A baixíssima realização de conferências no período recente demonstra o abandono dessa modalidade de participação e a mudança de modelos de gestão. Alguns processos participativos mais pontuais – como audiências e consultas públicas – continuam a ser realizados por força de exigências

10. Disponível em: <<https://bit.ly/2Rt9qsf>>.

legais ainda vigentes, mas vêm assumindo caráter cada vez mais protocolar (sem um adequado monitoramento que indique *se* e *onde* a participação social foi levada em conta).

Por fim, tal declínio tem sido aprofundado pela pandemia da Covid-19, que se alastrou pelo Brasil durante o ano de 2020. A desarticulação e as dificuldades de gestão que já assolavam as IPs federais estão sendo aprofundadas, apontando para um cenário futuro de crescente desmantelamento nessa instância de governo e para o deslocamento do núcleo dinâmico da institucionalização da participação de volta para os níveis subnacionais.

Em tal cenário, a Diest vem realizando pesquisas no âmbito da agenda de democracia e participação. A ênfase em instituições participativas subnacionais foi abordada a partir do exemplo da Consulta Popular (CP), no Rio Grande do Sul (Fonseca, 2019). A CP, institucionalizada por lei estadual em um governo de centro-direita e ativa há mais de vinte anos, mostra como é possível que haja convivência e efetividade de IPs em governos de direita. Exemplos como esse podem ser úteis para preservar e aumentar a efetividade das IPs federais.

Em outra frente, o Ipea iniciou uma pesquisa sobre o tema da democracia digital. O projeto realizou um mapeamento das principais iniciativas sobre o tema em âmbito federal (Avelino, Pompeu e Fonseca, 2021a) e tem enfatizado as áreas de transparência e dados abertos governamentais. Nas iniciativas analisadas, é percebido que os diálogos entre Estado e sociedade permanecem ativos, ainda que sob novas bases. Em conselhos, conferências e demais IPs federais, a ênfase participativa tem caráter coletivo, a partir da interação entre representantes do Estado e da sociedade civil organizada. As iniciativas de democracia digital, por sua vez, tendem a enfatizar a relação direta entre o Estado e o cidadão individual, muitas vezes visto sob a ótica de usuários de serviços públicos e de clientes (Avelino, Pompeu e Fonseca, 2021b).

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, J. *et al.* Participação social e desigualdades nos conselhos nacionais. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 15, n. 32, p. 112-146, 2013.
- ALENCAR, J. *et al.* **Conselhos nacionais**: perfil e atuação dos conselheiros. Brasília: Ipea, 2014. (Relatório de Pesquisa).
- ALENCAR, J.; REYES JUNIOR, E. **Análise da rede de relações e sua influência nas políticas públicas de turismo**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2355).
- ALENCAR, J.; RIBEIRO, U. O decreto sobre a participação social no governo federal e a “polêmica bendita”. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 6, p. 23-27, 2014.
- ALENCAR, J.; SILVA, S. Participação social em políticas públicas de economia solidária: o que dizem os membros do Conselho Nacional de Economia Solidária? **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, n. 54, p. 93-100, 2013.
- AVELINO, D. Difusão e concentração: notas sobre a gestão da participação social no governo federal. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 8, p. 18-23, 2015.

AVELINO, D.; ALENCAR, J. Articulação e transversalidade: percursos da participação social no governo federal brasileiro. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 12, 2017, p. 75-80, 2017.

AVELINO, D.; ALENCAR, J.; COSTA, P. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças**: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2340).

AVELINO, D.; FONSECA, I.; POMPEU, J. **Conselhos nacionais de direitos humanos**: uma análise da agenda política. Brasília: Ipea, 2020.

AVELINO, D.; GOULIN, L. **Base de dados sobre conferências nacionais e um ensaio de análise lexical por contexto**. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2374).

AVELINO, D.; POMPEU, J.; FONSECA, I. **Democracia digital**: mapeamento de experiências em dados abertos, governo digital e ouvidorias públicas. Brasília: Ipea, 2021a. (Texto para Discussão, n. 2624).

_____. Políticas públicas de democracia digital no governo federal: individualização da cidadania? **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 25, p. 43-48, 2021b.

AVELINO, D.; RIBEIRO, J.; MACHADO, D. **Representação da sociedade civil nos conselhos e comissões nacionais**: relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

BAUER, M. *et al.* (Eds.). **Dismantling public policy**: preferences, strategies, and effects. Oxford: OUP Oxford, 2012.

CARDOSO, A. **Ouvidoria como instrumento de mudança**. Brasília: Ipea, 2010. (Texto para Discussão, n. 1480).

FONSECA, I. Resiliência, escala e participação em governos de direita: uma análise da Consulta Popular, no Rio Grande do Sul (1998-2018). **Opinião Pública**, v. 25, n. 3, p. 694-725, 2019.

FONSECA, I. *et al.* Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 64, n. 1, p. 7-29, 2013a.

_____. **Potencial de efetividade das audiências públicas do governo federal**. Brasília: Ipea, 2013b. (Relatório de Pesquisa).

JORDAN, A.; BAUER, M.; GREEN-PEDERSEN, C. Policy dismantling. **Journal of European Public Policy**, v. 20, n. 5, p. 795-805, 2013.

LOPEZ, F.; PIRES, R. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. p. 565-588.

MENEZES, R.; CARDOSO, A. (Org.) **Ouvidoria pública brasileira**: reflexões, avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2016.

PIRES, R. **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

_____. The midlife of participatory institutions in Brazil. **LASA Forum**, v. XLVI, n. 3, p. 28-30, 2015.

PIRES, R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das interfaces socioestatais nos programas federais. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1707).

_____. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Lua Nova**, São Paulo, n. 93, p. 61-91, 2014.

ROCHA, E. **Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas:** reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1378).

SÁ E SILVA, F. de; LOPEZ, F.; PIRES, R. A democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. *In:* _____. (Org.) **Estado, instituições e democracia:** democracia. Brasília: Ipea, 2010. p. 17-46. v. 2.

SILVA, S. P. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional:** projetos, descontinuidades e consolidação. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1953).

_____. **Laços na diversidade:** análise da trajetória de construção do movimento social de economia solidária no Brasil. Brasília: Ipea, 2018a. (Texto para Discussão, n. 2367).

_____. **Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa:** uma análise acerca da experiência brasileira. Brasília: Ipea, 2018b. (Texto para Discussão, n. 2358).

_____. **Arranjos institucionais de financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil:** uma análise a partir da trajetória do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Brasília: Ipea, 2018c. (Texto para Discussão, n. 2437).

_____. **Trajetoira e padrões de mudança institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar.** Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2529).

SILVA, S. P.; CUNHA, G.; SILVA, R. **Mobilização social e deliberação participativa na formação da agenda governamental:** uma análise processual das conferências nacionais de economia solidária. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2360).

SILVA, S. P.; VALADARES, A. Segurança alimentar e nutricional. *In:* IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Desafios da nação.** Brasília: Ipea, 2018. v. 2.

SOUZA, C. **A que vieram as conferências nacionais?** Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1718).

SOUZA, C. *et al.* **Ampliação da participação na gestão pública:** um estudo sobre conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011. Brasília: Ipea, 2013. (Relatório de Pesquisa).

SOUZA, C.; PIRES, R. Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 63, n. 4, 2012.

AGENDA DE FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA DIEST: NOVAS PERSPECTIVAS TEÓRICAS E TEMÁTICAS¹

Paulo de Tarso Frazão Linhares²

Roberto Pires Messenberg³

Pedro Palotti⁴

1 INTRODUÇÃO

O federalismo, enquanto teoria de governo, é considerado por muitos autores como uma discussão eminentemente pragmática, focada em produzir governos autônomos, responsivos e obedientes a limites prévios de atuação constitucional. Seu surgimento histórico no final do século XVIII nos Estados Unidos exemplifica isso. Tratava-se de propor uma engenharia institucional para permitir um governo nacional – a União – ao mesmo tempo em que se mantinha a autonomia dos entes subnacionais.

O contexto histórico de surgimento do federalismo no Brasil difere do americano principalmente por uma inversão de prioridades. O federalismo aqui foi uma ferramenta institucional de criação de entes subnacionais, o que fortaleceu o papel desempenhado por elites subnacionais na passagem de um Império centralizado aos moldes de um governo unitário para a República (Carvalho, 2001; Stepan, 1999). Mais recentemente, o texto constitucional de 1988, marco institucional do restabelecimento da ordem democrática no Brasil, prestigiou os princípios federativos como um meio para a criação de um Estado mais responsivo aos cidadãos e menos suscetível a retrocessos autoritários. Em todas essas circunstâncias, evidencia-se que as discussões federativas sempre estiveram atreladas a questões práticas da vida política nacional.

É essa intermediação entre teoria e prática que se pretende ilustrar neste artigo. A Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) surge no Ipea para contribuir com a reflexão sistemática de questões que envolvam a interface entre o Estado e a sociedade, promovendo um recorte focado em questões institucionais que permeiam a “elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas para o desenvolvimento do país”, conforme o art. 95 do Regimento Interno do Ipea (Brasil, 2017). A agenda sobre o federalismo brasileiro e seu padrão de relações intergovernamentais encaixa-se bem nesse propósito da diretoria.

Após esta breve introdução, a seção 2 dedica-se a compreender a transformação da agenda de estudos sobre federalismo e relações intergovernamentais no Brasil, destacando a passagem de questões eminentemente fiscais para administrativas, focadas em aspectos institucionais de algumas políticas setoriais e de novos arranjos político-institucionais. A terceira seção irá tratar das contribuições teórico-analíticas e de apoio institucional promovidas pela Diest, destacando-se interseções entre ambas. Por fim, nas considerações finais, serão apontadas questões em aberto e novas reflexões analíticas em curso, com intuito de se esboçar uma agenda futura de pesquisa.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi29art10>

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

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

4. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea.

2 PERSPECTIVAS TEÓRICAS PARA A COMPREENSÃO DO FEDERALISMO E DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL

O federalismo fiscal é uma das perspectivas mais tradicionais para a compreensão do funcionamento das federações. Sua ênfase está em questões relacionadas à tributação – quem deve tributar, por meio de quais mecanismos, quais as consequências esperadas de alguns instrumentos fiscais – e sobre como os entes federados se organizam para a provisão de bens e serviços. A descentralização fiscal emerge, assim, como uma perspectiva teórica central na busca de respostas a essas questões, com vistas ao alcance de um estado geral maior de eficiência tributária e bem-estar social (Oates, 1972; Musgrave, 1959).

Discussões teóricas dessa natureza compõem a caixa de ferramentas de economistas e outros cientistas sociais que formataram os modelos de tributação e redistribuição fiscal adotado nos anos 1960 e 1970, os quais, com incrementos relevantes, mas sem perda de seus fundamentos, acabam por vigorar após a Constituição de 1988. Nesse sentido, a lógica e a participação relativa dos fundos municipais, estaduais e do Distrito Federal mantiveram-se estáveis nas décadas de 1990 e 2000, não obstante as implicações fiscais trazidas pelos novos instrumentos de descentralização e de coordenação federativa.⁵

A dinâmica federativa pós-redemocratização traz novos elementos para a compreensão teórica das relações intergovernamentais. Exemplo disso foi a importância que passou a ser dada aos setores de políticas públicas na distribuição dos recursos fiscais à disposição de cada nível de governo, como nos casos da educação e da saúde. A educação, por exemplo, destaca-se pela existência de um fundo contábil para redistribuição dos recursos disponíveis aos entes subnacionais para educação fundamental (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef) e, posteriormente, de todo ensino básico (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb). A saúde, embora não conte com um mecanismo contábil e de equalização de receitas, passou a atrelar os repasses da União à organização territorial de novos serviços assistenciais no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Uma das normatizações mais abrangentes do ponto de vista fiscal com impacto significativo para os entes subnacionais foi a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/ 2000). Depois dela, outras normatizações impactantes ocorreram sobretudo nas políticas setoriais.

Importa destacar, portanto, um padrão emergente de relações intergovernamentais marcado por maior integração vertical entre os diferentes níveis de governo. A União, seja por meio da atuação dos ministérios do Poder Executivo, seja pela votação de leis de abrangência nacional, consolida-se como um ator central de promoção da coordenação federativa (Abrucio, 2005; Arretche, 2009; 2013; Machado, 2015; Machado e Palotti, 2015; Palotti, 2019). Aos poucos o eixo de reflexões – e também de mudanças institucionais – deslocou-se dos aspectos tributários e fiscais para a compreensão das relações intergovernamentais no âmbito da federação e das políticas públicas. Na definição conceitual proposta por Falleti (2006), é como se a ênfase se deslocasse da descentralização fiscal

5. Em termos quantitativos, contudo, cabe aqui destacar uma queda pronunciada na participação conjunta das receitas disponíveis da União e dos estados – após as transferências constitucionais (obrigatórias por lei e discricionárias) – a partir de 2017. Assim, ainda que nesse ano a participação relativa da arrecadação tributária bruta da União (65,8%) tenha se mantido superior às participações relativas de estados (27,1%) e municípios (7,1%), as parcelas dos recursos líquidos apropriados pela União e pelos estados registraram as magnitudes de 55,1% e de 25,2% do total, respectivamente, contra uma ampliação da fatia dos municípios que atingiu algo em torno de 19,7% do total (Afonso e Castro, 2018).

para a administrativa, ou seja, o aspecto da descentralização referente à execução propriamente dita das políticas públicas.

Ao mesmo tempo em que aspectos setoriais e de coordenação vertical vão se tornando evidentes para a compreensão da dinâmica federativa brasileira, questões de coordenação horizontal adentram a agenda de estudos sobre o federalismo no Brasil. Surge uma importante vertente de trabalhos na literatura nacional sobre o funcionamento dos consórcios intermunicipais, seus limites e as possibilidades do fortalecimento de um federalismo de caráter mais cooperativo (Linhares, Mendes e Lassance, 2012; Linhares e Messenberg, 2014; Linhares et al., 2016; Linhares, Messenberg e Ferreira, 2017).

Em particular, como em Carvalho e Afonso (2018), entende-se aqui que a coordenação federativa no Brasil merece especial atenção quando se constata a inexistência de uma instância abrangente de coordenação federativa entre os entes federados. É também a partir dessa perspectiva sobre o novo arranjo político-institucional recentemente estabelecido no Brasil que se pretende compreender a atuação da Diest desde sua criação, em 2009. Na próxima seção, serão destacadas contribuições teóricas e de apoio institucional empreendidas pela diretoria.

3 CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS E DE APOIO INSTITUCIONAL DA DIEST/IPEA

A contribuição do Ipea às discussões sobre federalismo, antes da criação da Diest, estava orientada pela agenda do chamado federalismo fiscal. O principal núcleo dessas pesquisas encontrava-se na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) e enfocava, sobretudo, as finanças dos entes subnacionais.

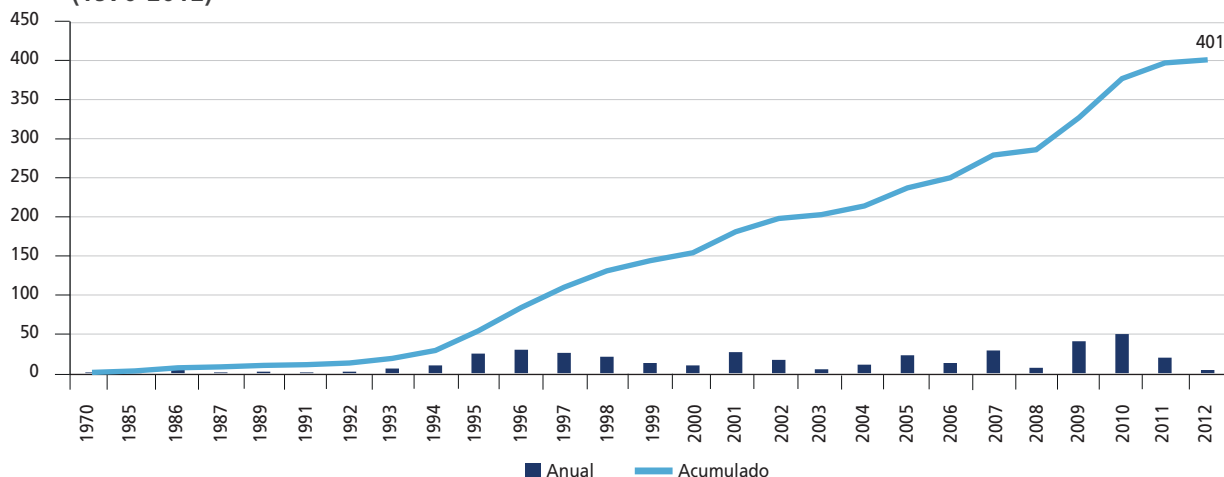
A criação da Diest aportou ao Ipea, sobretudo, a incorporação da análise das relações interfederativas, tanto no plano horizontal quanto vertical. As perspectivas teóricas até então utilizadas passaram a incorporar conceitos e análises advindas principalmente da ciência política. Dessa forma, as pesquisas sobre federalismo conduzidas no âmbito da Diest não buscaram concorrer com a agenda anterior, mas sim complementar e enriquecer a carteira de projetos e as questões pesquisadas pelo Ipea.

O ambiente governamental, político e acadêmico sobre federalismo também apresentava mudanças naquele momento no Brasil. Após os anos 1990, marcados por intensa competição entre os entes federativos, o tema da cooperação ocupa gradativamente centralidade na primeira década do século XXI. Um exemplo dessa mudança pode ser ilustrado por uma inovação institucional ocorrida em 2005, com a promulgação da lei de consórcios públicos e sua regulamentação no ano seguinte. Esse novo instrumento de cooperação federativa já mostrava os primeiros sinais de sua capacidade de remodelação das relações interfederativas em 2010, quando da criação da Diest.

Nesse contexto, a agenda de atuação da Diest sobre federalismo foi orientada à análise dos elementos institucionais que condicionavam a cooperação e a coordenação dos entes da Federação brasileira, notadamente, da cooperação federativa intermunicipal. Nesse sentido, destaca-se o mapeamento dos consórcios intermunicipais em território nacional, com a revelação de que os consórcios intermunicipais são uma das principais transformações ocorridas no âmbito federativo de nossa administração pública (Linhares, Messenberg e Ferreira, 2017), conforme mostra o gráfico 1.

GRÁFICO 1

Brasil: consórcios públicos ativos, segundo abertura de Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) (1970-2012)

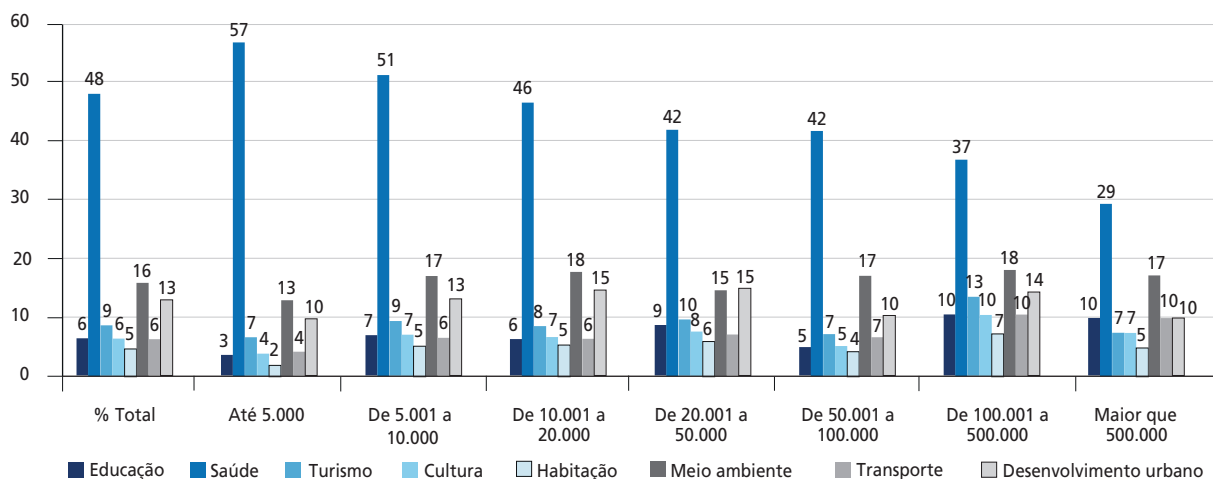


Fonte: Receita Federal, 2012.

Na trilha aberta por tais estudos, buscou-se então compreender algumas questões relevantes sobre as razões dessa forte expansão. Nesse sentido, observou-se uma distribuição heterogênea do instituto em tela entre estados da Federação, evidenciando-se o papel dos governos estaduais na sua adoção pelas unidades municipais. Em termos da incidência, distribuição e atuação do consorciamento intermunicipal por diferentes áreas de políticas públicas no Brasil, os resultados das pesquisas desenvolvidas evidenciaram clara distinção entre as iniciativas na área de saúde e dos demais setores (gráfico 2).

GRÁFICO 2

Conсорciamento intermunicipal no Brasil por tamanho do município (2015)
(Em %)



Fonte: Pesquisas de Informações Básicas Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Munic/IBGE).
Elaboração dos autores.

Assim, além da expressiva participação dos consórcios de saúde nos municípios brasileiros, é especialmente significativo constatar a existência de uma incidência decrescente dessa modalidade de

consorciamento, quando o foco analítico é deslocado para faixas de unidades municipais mais populosas. Tal constatação constitui forte evidência da busca por economia de escala na constituição de consórcios intermunicipais de saúde.

Desse modo, a observação do processo de formação de consórcios em distintas áreas de políticas públicas permitiu concluir que a descentralização, por um lado, e a fragmentação, por outro, constituem os principais fatores de impulsão do movimento de consorciamento intermunicipal desde os anos 1990. Atualmente, no caso da saúde – em contraposição às demais áreas de política pública –, a intensidade do movimento de consorciamento tende a estabilizar-se, uma vez que o movimento de descentralização promovido com a implantação do Sistema Único de Saúde (SUS) encontra-se consolidado – assim como o processo de fragmentação municipal (Linhares, Messenberg e Ferreira, 2017).

Em outra vertente, a agenda de pesquisa sobre federalismo na Diest analisou a cooperação vertical por meio dos investimentos em infraestrutura com recursos federais realizados por municípios. Nesse campo de trabalho, três resultados principais merecem menção. Em primeiro lugar, contrariando conclusões da literatura sobre descentralização, constatou-se que a ação dos municípios é menos eficiente do que a literatura sugere. Todavia, quando são investigadas as condições conducentes ao melhor desempenho dos municípios, constata-se sua dependência ao grau de estruturação da administração pública e à intensidade do ativismo da sociedade civil. Essas duas características podem ajudar os gestores dos programas do governo federal a desenvolver estratégias para superar as dificuldades nos casos em que elas se apresentam de maneira mais aguda.

Um segundo achado relevante diz respeito à destinação dos recursos. Contrariando o que a literatura especializada recomenda, a observação indica uma tendência à destinação de recursos federais aos municípios menos necessitados. Nesse aspecto, um terceiro achado revelou que os projetos apoiados por emendas parlamentares são os que mais atendem o princípio distributivo na destinação desses recursos. Ou seja, atendendo a uma racionalidade compreensível do ponto de vista político, parlamentares destinam recursos a municípios necessitados e populosos.

Por fim, a emergência da pandemia do novo coronavírus exigiu um redirecionamento do esforço de pesquisa. Foram analisados os diferentes arranjos de coordenação federativa implementados pelos estados brasileiros e, especialmente, como e com que intensidade foram incorporados representantes de governos municipais e da sociedade civil (Linhares, Ramos e Messenberg, 2020).

3.1 Parcerias institucionais

A atuação da Diest na área de pesquisa sobre federalismo não se restringiu à produção interna de textos analíticos: diversas parcerias foram estabelecidas. A primeira e mais profícua delas ocorreu no âmbito do próprio Ipea. Por meio da criação do Grupo de Trabalho (GT) interdiretorias sobre federalismo, estabeleceu-se entre pesquisadores uma agenda de trabalho que permitiu a atuação conjunta da Diest com as demais diretorias, em especial, a Dirur. E foi frequentemente por meio do GT que a Diest impulsionou diversas iniciativas de pesquisa sobre federalismo no âmbito do Ipea.

Nesse sentido, destacam-se, por exemplo, os debates que antecederam ao plebiscito sobre a divisão do estado do Pará e a criação de três novos estados na Federação brasileira em 2011. Já em parceria com o Instituto de Desenvolvimento Econômico-Social do Pará, deve-se mencionar que dois técnicos do Ipea participaram dos debates naquele momento. O Ipea aportou ao debate estimativas

sobre como as mudanças propostas afetariam a representação política na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, com a conseqüente remodelação da federação brasileira; e os cálculos dos custos decorrentes da criação dos novos estados. Em outra oportunidade, merece destaque ainda o fato de o Ipea sediar um seminário com a participação de parlamentares paraenses (pró e contra) a divisão do Pará. A partir dessas contribuições, evidenciou-se, então, que a criação dos novos estados traria aumento do gasto público e sobrerrepresentação eleitoral, sobretudo no Senado, de regiões com forte presença de atividades madeireiras e de mineração.

Finalmente, não se pode deixar de mencionar o conjunto de estudos elaborados por diferentes pesquisadores do Ipea e de outras instituições associados em função de convite do GT interdiretorias sobre federalismo e cujas atividades culminaram na publicação do livro *Federalismo à Brasileira: questões para discussão* (Linhares, Mendes e Lassance, 2012).⁶

3.2 Assessoramento ao governo federal

A Emenda Constitucional nº 95/2016 estipulou a necessidade de regulamentação das regras para a criação de novos municípios no Brasil. Nesse sentido, a Presidência da República requisitou ao Ipea que subsidiasse na elaboração da norma. Dois técnicos da Diest foram assim indicados, como integrantes de uma comissão da Presidência da República, juntamente com representantes de outros órgãos, para a elaboração da norma.

Em outra iniciativa, a Frente Nacional de Prefeitos criou o Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo e, por meio de um Acordo de Cooperação Técnica, escolheu o Ipea como membro do observatório na qualidade de coordenador da assessoria técnica. No âmbito dessa cooperação, diversos seminários foram realizados com vistas à pesquisa de abrangência nacional sobre a formação de consórcios públicos intermunicipais.

O tema da coordenação federativa também foi objeto de uma cooperação internacional com o Fórum das Federações. No âmbito dessa iniciativa foram desenvolvidos estudos envolvendo pesquisadores de diversos países latino-americanos (Argentina, Venezuela e Colômbia) para a identificação e um esforço analítico comparado sobre as principais características dos arranjos federativos nacionais. Desse esforço conjunto resultou a realização de um colóquio na sede do Ministério das Relações Exteriores, em Brasília, com participação de pesquisadores dos três países e representantes do governo federal e pesquisadores brasileiros. A partir das discussões ocorridas no colóquio e de outras que se seguiram, foi elaborada a publicação do livro *Federalismo Sulamericano*. Nele, buscou-se consolidar alguns elementos definidores do momento atual dos arranjos federativos argentino, venezuelano e colombiano.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Seguindo as origens históricas do federalismo, é natural que essa agenda de pesquisa esteja imersa em questões práticas pertinentes às relações intergovernamentais, seja entre entes federados no mesmo nível de governo (horizontal), seja entre governos de diferentes níveis (vertical). A trajetória da Diest apontada neste artigo confirma essa perspectiva, de modo que problemas reais de políticas públicas foram incorporados na agenda de pesquisa da diretoria e contribuíram para trazer reflexões pertinentes ao campo. Além disso, ilustra a inserção de preocupações e recortes típicos da ciência política – em

6. Posteriormente, a publicação ganhou versão em inglês sob o título *Brazilian Federalism: issues for discussions*.

particular, de sua vertente neo-institucionalista –, um enquadramento analítico inovador para os trabalhos desenvolvidos no instituto.

Como agenda futura de pesquisa, algumas questões têm se mostrado relevantes tanto do ponto de vista teórico, como político. Uma primeira reflexão diz respeito ao papel desempenhado pelos estados na Federação brasileira. Essa é uma questão especialmente desafiadora, posto que em praticamente todas as Federações no mundo os governos locais não possuem autonomia política, como no Brasil. Isso permitiu que, no plano federal, os governos que se seguiram à Constituição de 1988 enfatizassem suas relações diretas com os municípios. As renegociações das dívidas estaduais, durante a década de 1990, associadas à Lei de Responsabilidade Fiscal, restringiram a autonomia fiscal dos estados, o que não impediu que muitos deles tenham atingido uma situação de insolvência trinta anos depois. O início dos anos 2020 apresentam não apenas um enorme desafio imposto pela pandemia do novo coronavírus, mas a necessidade de compreender melhor o papel potencial dos estados para consolidação de um conjunto de serviços públicos direcionados à população.

A retomada de uma reflexão sobre a atuação dos estados na federação brasileira implica o resgate de parte do debate teórico central do federalismo fiscal. Sem se ignorar os ganhos efetivos da coordenação federativa promovida nos últimos trinta anos, algumas discussões de natureza estruturante do aspecto econômico e das desigualdades entre os entes federados tornam-se naturalmente mandatárias. Dado o estágio de normatização e o padrão mais centralizado de funcionamento do federalismo brasileiro, é de esperar que propostas de reforma do pacto federativo sejam debatidas pela União. A remodelagem da Federação significa ampliar a autonomia, mas também as responsabilidades dos entes subnacionais, sobretudo dos estados, na provisão de políticas públicas.

Arelado a aspectos mais políticos do pacto federativo, cabe destacar uma agenda de pesquisa que possa investigar como fortalecer a coordenação federativa sem diminuir o protagonismo político dos entes federados. O Brasil destaca-se como uma das federações mais abrangentes e complexas sem fóruns de coordenação federativa. Durante um curto período, o extinto Comitê de Articulação Federativa (CAF) procurou desempenhar esse papel, restringindo-se à União e aos municípios. Há em funcionamento comissões dedicadas a produzir decisões conjuntas e acordadas entre os entes federados, mas restritas a setores de políticas públicas como a saúde e a assistência social. Algumas reflexões já estão em curso, o que torna promissora essa agenda (Jaccoud, 2020).

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, 2005.
- AFONSO, J. R. R.; CASTRO, K. Arrecadação tributária brasileira: uma avaliação atualizada. **Cadernos FGV Projetos**, n. 13, p. 62-77, 2018.
- ARRETCHE, M. Continuidades e discontinuidades da Federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados**, n. 52, p. 377- 423, 2009.

_____. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *In*: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. de (Org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 65-90.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Portaria nº 207, de 5 de junho de 2017. Editar o Regimento Interno do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, na forma do Anexo I a esta Portaria. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 jun. 2017.

CARVALHO, C. M. S.; AFONSO, J. R. R. Coordenação e relações intergovernamentais em federações avançadas: algumas lições para o Brasil. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, n. 4, p. 1571-1604, 2018.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

FALLETI, T. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, n. 8, v. 1, p. 46-85, 2006.

JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020.

LINHARES, P. *et al.* Cooperação vertical em investimentos federais realizados por municípios. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 9, 2016.

LINHARES, P.; MENDES, C.; LASSANCE, A. (Org.). **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília: Ipea, 2012. v. 8. (Diálogos para o Desenvolvimento).

LINHARES, P.; MESSEMBERG, R. Consórcios e características municipais: avanços na cooperação federativa? **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 6, 2014.

LINHARES, P.; MESSEMBERG, R.; FERREIRA, A. P. Transformações na Federação brasileira: o consórcio intermunicipal no Brasil do início do século XXI. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 12, 2017.

LINHARES, P.; RAMOS, T. Q.; MESSEMBERG, R. P. (2020). **Inovação institucional na coordenação federativa para o enfrentamento e saída do surto de Covid-19**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 41).

MACHADO, J. A. Padrões de indução de políticas sociais por meio de transferências intergovernamentais condicionadas. **Teoria e Sociedade**, n. 19, v. 22.1, p. 191-218, 2015.

MACHADO, J. A.; PALOTTI, P. L. M. Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 30, v. 88, p. 61-82, 2015.

MUSGRAVE, R. M. **The theory of public finance**. New York: McGraw-Hill, 1959.

OATES, W. E. **Fiscal federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

PALOTTI, P. Federalism, Brazil: global encyclopedia of public administration, public policy, and governance. **Springer International Publishing**, p. 1-7, 2019. DOI: 10.1007/978-3-319-31816-5_3753-1.

STEPAN, A. Para uma análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do *demos*. **Dados**, n. 42, v. 2, p. 1-37, 1999.

1 INTRODUÇÃO

A agenda de pesquisas da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) sobre o Poder Legislativo integra a missão mais ampla da diretoria de produzir conhecimento a respeito dos efeitos de instituições políticas sobre o desenvolvimento. Em relação ao tema específico, o objetivo é aprimorar a compreensão acerca do comportamento parlamentar e do funcionamento do Congresso Nacional, de um lado, e dos seus eventuais impactos sobre políticas públicas e a governabilidade, de outro.

Há décadas, essas questões estão no centro do debate nacional a respeito do sistema político e suas consequências. Por exemplo, desde o início dos anos 1990, debate-se em que medida nosso desenho institucional, particularmente o federalismo e o multipartidarismo, é pródigo em pontos de veto e, por isso, dificulta a produção e a execução de políticas públicas. Frequentemente, esse debate se materializa em propostas de reforma política, sejam das regras eleitorais, sejam das regras que organizam a produção de leis.

A relevância dessa agenda de pesquisas extrapola a dimensão político-institucional, abarcando as áreas de políticas substantivas às quais o Ipea tradicionalmente se dedica. Conquanto o instituto se notabilize na avaliação da eficácia de políticas, é importante complementar esse aspecto com o da viabilidade legislativa, isto é, a chance de uma política específica ser aprovada no Congresso. Para tanto, é necessário entender o processo decisório, as motivações e o comportamento dos congressistas. Como ficará claro na próxima seção, a relevância desse aspecto tem aumentado progressivamente, em razão da recente descentralização da produção legislativa, com redução do controle do Executivo e ampliação das oportunidades de influência parlamentar.

No restante deste breve artigo, descrevo o contexto da gênese e a evolução da agenda de pesquisas da Diest sobre o Poder Legislativo, aponto suas contribuições e perspectivas futuras e, por fim, reflito sobre o desafio da sua consolidação no Ipea.

2 GÊNESE E EVOLUÇÃO DA AGENDA DE PESQUISAS

A agenda de pesquisas da Diest sobre o Poder Legislativo emergiu em face de duas necessidades. A primeira foi entender as causas e consequências de mudanças importantes no funcionamento do Congresso e na sua relação com o Poder Executivo, contemporâneas à criação da diretoria. A outra foi reavaliar a relação entre representação política e governabilidade, isto é, entre os interesses que os congressistas defendem e a capacidade do sistema político de produzir políticas de interesse amplo.

Até o início dos anos 2000, a produção legislativa federal se caracterizava por forte domínio do Poder Executivo, atuação reativa do Congresso e marginalização das suas comissões parlamentares

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi29art11>

2. O autor agradece as excelentes sugestões do Comitê Editorial e de Maria Paula Gomes.

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

permanentes. A título de ilustração, das proposições não orçamentárias aprovadas na Câmara dos Deputados (e convertidas em lei), desde 1989 até 2002, 74% tiveram origem no Executivo, sendo que, desse subconjunto, 71,5% tramitaram como medida provisória (MP) – logo, sem que comissão permanente pudesse examinar e debater o mérito.⁴ Se, por um lado, esse quadro favorecia a implementação da agenda de políticas do governo – e, de forma mais ampla, a governabilidade –, por outro, ele suscitava preocupações acerca da autonomia e relevância do Congresso. As principais críticas nesse sentido direcionavam-se à MP, uma espécie de poder de decreto do presidente, cujo uso se tornara corriqueiro a despeito de a Constituição Federal reservá-la a situações de relevância e urgência.

A partir de meados dos anos 2000, contudo, notam-se sinais de mudanças no padrão legislativo, na direção de um maior protagonismo do Congresso e das comissões permanentes. De 2003 a 2010, a taxa de dominância do Executivo caiu quase pela metade, e a parcela de leis governamentais aprovadas por meio de MP diminuiu substancialmente. Ambos os fenômenos se observam nas mais diversas áreas de governo, inclusive na econômica. O crescimento da parcela de leis de origem parlamentar e da participação das comissões permanentes representa uma descentralização do processo decisório, ampliando as oportunidades de influência de grupos minoritários e as chances de aprovação de políticas não alinhadas com a agenda do governo. Essas mudanças acarretaram uma inversão nos termos do debate político, que passou a girar em torno da possível perda de qualidade das políticas públicas e, mais amplamente, do risco para a governabilidade.

Curiosamente, não se encontrava uma explicação satisfatória para as mudanças, uma vez que nenhum dos principais fatores apontados pela literatura como responsáveis pela (elevada) dominância do Executivo e marginalização das comissões permanentes – quais sejam, as regras eleitorais (Ames, 2003) e a estrutura formal de poderes (Figueiredo e Limongi, 1999; 2007) – havia sofrido alterações relevantes no período. Nossa percepção de que estávamos diante de mudanças potencialmente importantes, porém mal compreendidas, surgiu do primeiro esforço de reflexão da diretoria sobre as instituições políticas do país e o estado da arte, que se materializou no livro *Estado, Instituições e Democracia: República* (Cunha, Medeiros e Aquino, 2010). No capítulo dedicado ao Congresso, no qual se revisou a literatura empírica sobre seu funcionamento, apontou-se o inédito crescimento da quantidade de leis de origem parlamentar e levantaram-se preocupações com a qualidade do seu conteúdo (Almeida, 2010).

A necessidade de pesquisar as mudanças e, mais amplamente, o funcionamento do Congresso ficou clara diante da preocupação do núcleo do governo, à época, com os modelos de representação parlamentar e de governabilidade.⁵ Na percepção daqueles atores, a representação era excessivamente fragmentada e particularista, o que tornava muito custosa a produção de políticas, pela morosidade do processo e pelos recursos necessários à manutenção de uma base de apoio majoritária. Por essa ótica, o novo protagonismo do Congresso teria consequências negativas para as políticas públicas e para a governabilidade. Decidimos, então, investir em uma agenda de pesquisas assentada nos eixos da governabilidade e da representação, com os objetivos específicos de investigar a existência de entraves à produção de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento, bem como a natureza dos interesses representados no parlamento e sua influência sobre decisões legislativas. Nosso diagnóstico

4. Incluem-se nesse conjunto as reedições de MPs com alterações substantivas do texto. A inclusão se justifica porque, ausente a possibilidade de reedição, as alterações teriam de ser propostas por nova MP ou projeto de lei.

5. Conforme manifestou a Subchefia de Assuntos Parlamentares (Supar) da Secretaria de Relações Institucionais (SRI) da Presidência da República, em reunião com a Diest, em 2011.

inicial era de que o conhecimento acumulado a respeito dessas questões estava em xeque, por não ser capaz de oferecer uma explicação satisfatória para a aparente redução do controle do Executivo sobre a produção legislativa.

De 2011 a 2013, realizamos os primeiros estudos, todos voltados à produção de evidência inédita. Como a diretoria não tinha recursos para avançar simultaneamente nas duas frentes, priorizamos a internalização das pesquisas relativas ao eixo da governabilidade, com foco na investigação da lógica do controle do Executivo sobre a produção legislativa e das causas da sua recente queda.

Deu-se início, então, a um esforço contínuo de coleta e organização de dados originais sobre comportamento parlamentar, produção e processo legislativo, de um lado, e à revisão da literatura teórica, de outro. Analisaram-se a capacidade do Legislativo de obter informação e acumular *expertise* sobre políticas públicas (Mendes Santos, 2014); a obstrução legislativa e sua relação com o gerenciamento da coalizão de governo (Hiroi e Rennó, 2014); e os condicionantes do uso de MPs (Almeida, 2014a). Nesse processo, privilegiamos discussões com especialistas da academia e com o corpo técnico do Congresso. Tudo isso resultou, primeiro, em uma descrição e caracterização mais precisa das mudanças legislativas (Almeida, 2014b) e, em seguida, na identificação de um conjunto de hipóteses explicativas, que associam a queda da dominância do Poder Executivo e o novo protagonismo das comissões parlamentares principalmente a dois fatores, sendo um estrutural e outro conjuntural. O primeiro consiste na aparente tendência de queda da representação de interesses locais, desde pelo menos o fim dos anos 1990, sugerida pelo progressivo declínio da concentração municipal dos votos dos deputados (Almeida, 2016). O segundo é a menor polarização ideológica entre a maioria de governo e a minoria opositora, no período de 2003 a 2015 (Almeida, 2016; 2019). Atualmente, essas hipóteses estão na fase final de validação.

No eixo da representação, por sua vez, investigaram-se os efeitos da desproporcionalidade da representação dos estados na execução das emendas parlamentares ao orçamento (Turgeon e Cavalcante, 2014) e a representação de grupos de interesse organizados (Santos, 2014). Esse eixo ganhou novo impulso a partir de 2015, por meio do projeto Dinheiro e Política, no qual se delinearão pesquisas sobre a influência do poder econômico no Legislativo e métodos para avaliar formas de regular o ativismo político de empresas. Com essa iniciativa, procuramos avançar no conhecimento sobre os efeitos do financiamento de campanhas e do *lobbying* empresarial na Câmara, haja vista a centralidade que essas atividades haviam adquirido no debate político e institucional, em razão de escândalos de corrupção. A execução do projeto, que também se baseou em parceria com pesquisadores externos, gerou dados e evidência inéditos, sobretudo a respeito de doações eleitorais de empresas e *lobbying* (Araújo e Speck, 2019; Santos *et al.*, 2017), e da relação entre essas atividades e a atuação parlamentar (Mancuso *et al.*, 2019; Santos *et al.*, 2019). Atualmente, estamos compilando e analisando seus resultados para definir os passos seguintes.

3 CONTRIBUIÇÕES E LACUNAS

As pesquisas que a Diest realizou geraram contribuições relevantes para o campo dos estudos legislativos e, mais amplamente, para o debate político e institucional. Isso é mais nítido no eixo da governabilidade. O principal aporte das pesquisas nesse tema consistiu em argumentos teóricos sólidos e evidência empírica conclusiva de que a dominância do Executivo é reflexo de uma delegação do Congresso, que, por seu turno, é condicionada aos interesses de uma maioria parlamentar.

Esse achado permite, por exemplo, rejeitar a tese de que o uso de MPs e o domínio legislativo do Executivo refletem a ação unilateral do presidente. Até então, o debate delegação *versus* ação unilateral não havia gerado evidência conclusiva.

O conhecimento produzido pela diretoria a respeito do tema governabilidade também tem ajudado a iluminar o debate público. Isso ocorreu, por exemplo, quando da discussão sobre os impactos da Emenda Constitucional nº 32/2001, que restringiu a edição de MPs. A percepção sobre essa reforma era negativa porque, aparentemente, o uso do instrumento havia se intensificado nos anos seguintes. No entanto, um estudo da diretoria mostrou que o único conjunto de MPs convertidas em lei que aumentou após a emenda foi o das suplementações orçamentárias (Almeida, 2011).

Esse estudo se desdobrou em uma análise das críticas de que o uso de MPs em suplementações orçamentárias permitia ao governo burlar a autorização legislativa e, assim, executar um orçamento paralelo. Nossas análises complementares revelaram, então, os mecanismos do efeito (não antecipado) da Emenda nº 32/2001 sobre o crescimento do uso de MPs orçamentárias, e mostraram que esse fenômeno refletiu uma abdicação deliberada de controle pelos congressistas, o que, contudo, não desvirtuou o orçamento originalmente aprovado (Almeida, 2018, cap. 6).

A última intervenção no debate público ocorreu em 2020, quando a Diest fez uso do seu conhecimento acumulado para refutar críticas de que o protagonismo do Congresso é oportunista e ilegítimo, ponderando que ele reflete uma tendência estrutural que se iniciou muito antes do atual governo, e que sua recente intensificação é consistente com a presente configuração política, de governo minoritário e polarizado (Almeida, 2020).

Ainda a respeito dos aportes das nossas pesquisas, deve-se destacar que eles têm a desejável propriedade de serem cumulativos, no sentido de que todo o conhecimento novo aqui gerado se constrói a partir do conhecimento já consolidado no campo, permitindo que se reforce progressivamente sua validade e, assim, diminua a incerteza acerca dos efeitos esperados. Por exemplo, para explicar as mudanças legislativas e, mais amplamente, a relação entre o Poder Executivo e o Congresso, combinamos os achados empíricos dos estudos sobre o caso brasileiro com o conhecimento teórico mais geral da literatura sobre organização e delegação legislativa. Conseguimos, assim, oferecer uma interpretação mais precisa e bem fundamentada daquelas mudanças, capaz de se desdobrar em implicações empíricas acerca de diferentes aspectos do processo legislativo (como o uso de MPs), que, por seu turno, constituem-se em oportunidades adicionais de teste da nossa interpretação. À medida que se validem as implicações, aumentar-se-á a confiança em nossa interpretação.

Não obstante o nítido progresso da nossa agenda de pesquisas sobre o Legislativo, persistem lacunas importantes em cujo preenchimento pesquisas futuras deverão focar. Talvez a mais importante de todas sejam as consequências substantivas do novo protagonismo do Congresso. Quais são os efeitos esperados sobre o conteúdo das políticas? Para responder a essa pergunta, será necessário avançar no eixo da representação, mais precisamente na identificação do perfil dos interesses que os parlamentares defendem. Outra lacuna importante é o papel e a relevância das comissões permanentes, sobretudo as da Câmara. Por muitos anos, a centralização das decisões no plenário justificou negligenciar essas arenas. No contexto atual, em que elas participam significativamente da deliberação, é necessário compreender os interesses nelas representados, a natureza da sua atuação e sua influência sobre resultados legislativos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Diest teve papel pioneiro na identificação, na caracterização e na explicação de importantes mudanças na produção legislativa e no funcionamento do Congresso. Nos seus primeiros dez anos de existência, a diretoria investiu na construção de bancos de dados originais, na fundamentação teórica das suas análises, na produção de evidência empírica de qualidade e, acima de tudo, conseguiu acumular conhecimento relevante tanto para o debate acadêmico como para o político-institucional.

Não obstante esse bom desempenho inicial, é importante apontar um desafio à consolidação de uma agenda de pesquisas sobre o Poder Legislativo e instituições políticas no âmbito do Ipea. Como as regras que organizam a competição eleitoral e a relação entre os Poderes impactam diretamente carreiras e prerrogativas parlamentares, quando se trata de reformas políticas o Congresso raramente delega a iniciativa de formulação e geralmente toma decisões pensando mais nas consequências imediatas para seus membros que nos efeitos mais amplos sobre o sistema político. Por isso, tende a ser baixa a capacidade do Executivo de influenciar reformas políticas, especialmente por meio de recomendações técnicas,⁶ o que, em consequência, reduz seu incentivo para investir na aquisição e acúmulo de *expertise* nessa área.

A despeito disso, é importante que o Ipea invista em uma agenda de pesquisas sobre o Legislativo, uma vez que a relação entre instituições políticas e desenvolvimento interessa a todos – não só ao Congresso, não só ao Estado, mas também à sociedade civil. Nesse sentido, o instituto tem o importante papel de extravasar essa discussão do âmbito do Congresso, disseminando-a pela sociedade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. O Congresso Nacional no pós-1988: capacidade e atuação na produção de políticas e no controle do executivo. *In*: CUNHA, M.; MEDEIROS, B.; AQUINO, L. (Org.). **Estado, instituições e democracia**: República. Brasília: Ipea, 2010. p. 97-130.

_____. **Avaliação do impacto da Emenda 32 sobre a edição de medidas provisórias**. Brasília: Ipea, 2011. (Comunicados do Ipea, n. 103).

_____. **Informação, delegação e processo legislativo**: a política das medidas provisórias. Brasília: Ipea, 2014a. (Texto para Discussão, n. 1933).

_____. A produção legislativa no pós-1988: tendências recentes e desafios. *In*: MONASTERIO, L. M.; NERI, M. C.; SOARES, S. S. D. (Ed.). **Brasil em desenvolvimento 2014**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014b. p. 247-260.

_____. **A política da mudança institucional**: processo legislativo no Brasil pós-1988. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, XL. Caxambu: ANPOCS, 2016. Mimeografado.

6. Um exemplo ilustrativo foi a experiência de formulação do Plano Brasil 2022 pela Secretaria de Assuntos Estratégicos. Após semanas de trabalho, o grupo encarregado de propor reformas institucionais para aprimorar a governabilidade foi desincentivado a continuar mediante a alegação de que seria infrutífero, dado que o Congresso costuma priorizar suas próprias iniciativas.

_____. **Governo presidencial condicionado:** delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados. 2018. Tese (Doutorado) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

_____. Do plenário às comissões: mudança institucional na Câmara dos Deputados. *In:* PERLIN, G.; SANTOS, M. L. (Org.). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019.

_____. **Relações Executivo-Legislativo e governabilidade à luz da crise da Covid-19**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 34).

AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

ARAÚJO, V.; SPECK, B. W. Ativismo eleitoral das empresas e dos setores produtivos. **Boletim de Análise Político-Institucional**. Brasília: Ipea, n. 21, 2019.

CUNHA, M.; MEDEIROS, B.; AQUINO, L. (Org.). **Estado, instituições e democracia:** República. Brasília: Ipea, 2010.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

_____. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. *In:* MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (Org.). **A democracia brasileira:** balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

HIROI, T.; RENNÓ, L. **Obstrução e processo decisório na Câmara dos Deputados**. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1957).

MANCUSO, W. P. *et al.* Financiamento eleitoral e comportamento parlamentar: a relação entre doações da indústria e proposição de leis. **Boletim de Análise Político-Institucional**. Brasília: Ipea, n. 21, 2019.

MENDES SANTOS, F. G. **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, M. L. **Representação de interesses na arena legislativa:** os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012). Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1975).

SANTOS, M. L. *et al.* **Lobbying no Brasil:** profissionalização, estratégias e influência. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2334).

_____. Financiamento e *lobbying* empresarial na comissão de indústria e comércio e de agricultura. **Boletim de Análise Político-Institucional**. Brasília: Ipea, n. 21, 2019.

TURGEON, M.; CAVALCANTE, P. **Desproporcionalidade da representação dos estados no Congresso Nacional e seus efeitos na alocação dos recursos federais**. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1980).

DEZ ANOS DE ESTUDOS SOBRE O SISTEMA DE JUSTIÇA BRASILEIRO¹

Luseni Aquino²

Alexandre Cunha³

Bernardo Abreu de Medeiros⁴

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 converteu o Judiciário e as “funções essenciais à Justiça” (Ministério Público, advocacia pública e privada e Defensoria Pública) em atores de relevo na vida política brasileira. A ampliação de suas atribuições na defesa do interesse público e a diversificação dos instrumentos que lhes permitem atuar sobre os demais Poderes do Estado e a própria sociedade tornaram sua organização e seu funcionamento alvos de acompanhamento e avaliação cada vez mais atentos por parte de pesquisadores e analistas.

A atuação da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) na temática se insere nesse contexto e, em grande medida, tem representado um reforço importante para os estudos sobre o sistema de justiça, tanto no que se refere à sua consolidação como campo específico de investigações e análises quanto no que diz respeito à produção de insumos para o aprimoramento da prestação de serviços pelos órgãos que compõem o sistema. Este texto apresenta as linhas fundamentais da trajetória de atuação dessa diretoria na área, propondo um breve balanço das principais contribuições aportadas ao debate ao longo dos últimos dez anos.

2 ANTECEDENTES

Apesar de as instituições do sistema de justiça terem se tornado objeto de crescente atenção no país logo após a promulgação do novo texto constitucional, os estudos acerca de sua organização, seu funcionamento e seus gargalos eram bastante incipientes antes dos anos 2000.⁵ Aspectos como a ausência de dados sistematizados sobre as diferentes organizações, o fato de que os registros disponíveis se limitavam às movimentações processuais e de que os processos ainda eram, em sua grande maioria, físicos representavam forte limitadores ao desenvolvimento de análises mais profundas e abrangentes, que não podiam prescindir de pesquisas de campo difíceis e complexas. Naquele contexto, as iniciativas eram esparsas e pontuais e tinham cunho eminentemente acadêmico.

Mesmo o processo de Reforma do Judiciário, promovido por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004 e calcado no binômio eficiência-celeridade, realizou-se em grande medida sob carência de diagnósticos aprofundados acerca do funcionamento do sistema de justiça. Embora a partir de então tenha-se buscado produzir estudos sobre os diferentes órgãos e ramos do sistema, especialmente por meio da Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ), criada em 2003 como parte da estrutura

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi29art12>

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

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

5. Entre os estudos que marcaram o período, destacam-se aqueles realizados por Sadek (1995; 2000; 2001), Arantes (1997), Lopes (2000) e Werneck Vianna *et al.* (1997).

do Ministério da Justiça, e do Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), criado pela Reforma e instalado em 2005, a ausência de dados organizados e confiáveis exigia um trabalho prévio de qualificação das informações produzidas no próprio âmbito do processamento da justiça, ou mesmo a produção de dados primários.

O Ipea não esteve alheio ao crescente interesse pelo sistema de justiça. Mesmo antes da Reforma, alguns esforços de aproximação ao tema foram realizados, embora restritos à abordagem econômica do desempenho do Judiciário e à discussão sobre a segurança jurídica das decisões judiciais, com foco em seu impacto sobre o chamado “custo Brasil” (Pinheiro, 2003; Banco Mundial, 2004).

Foi no contexto imediatamente posterior à reforma constitucional e infraconstitucional do Judiciário, no entanto, que esses esforços ganharam nova faceta, estabelecendo-se o intento de acompanhar sistematicamente a agenda da Justiça, compreendida como um setor específico da política pública, também denominada política judiciária, e de avaliar as condições de prestação de serviços à população e de promoção do acesso à justiça. É desse período a criação da Coordenação de Justiça e Segurança Pública no âmbito da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc/Ipea).

Anteriormente, entre 2008 e 2009, a convite do DPJ/CNJ, realizou-se na Disoc um primeiro estudo sistemático sobre um ramo específico do sistema de justiça brasileiro, no caso, a justiça infantojuvenil. Visando apontar critérios a serem observados para o seu aprimoramento, o estudo utilizou, entre outras informações, dados secundários sobre estrutura e movimentação processual já organizados pelo DPJ, e marcou o início de uma parceria institucional que viria a ser duradoura e promissora no desenvolvimento da agenda de estudos sobre o sistema de justiça no Ipea e na futura Diest. O estudo também representou a inauguração de uma forma de atuação fortemente pautada no atendimento a demandas dos órgãos públicos envolvidos no planejamento e na implementação da política judiciária brasileira, notadamente via Ministério da Justiça e órgãos de cúpula do Judiciário.

3 TRAJETÓRIA DA AGENDA NA DIEST

3.1 Novas abordagens para compreender a organização e o funcionamento do sistema de justiça

Durante o período de instalação da nova diretoria,⁶ o Ipea recebeu, novamente do DPJ/CNJ, a demanda para realizar um estudo sobre o custo das ações de execução fiscal. Na realidade, o Ipea já havia realizado estudos sobre custos processuais anteriormente, os quais foram calculados a partir da razão entre o orçamento global do Poder Judiciário e sua produtividade. Entretanto, esse tipo de abordagem ignora a imensa diferença de custo existente entre procedimentos bastante simples, como o da execução fiscal, e extraordinariamente complexos, como o tribunal do júri. O estudo sobre a execução fiscal representava, assim, um duplo desafio. Em primeiro lugar, porque não existia um método consagrado a fim de realizar esse tipo de cálculo, nem no Brasil, nem no exterior. Em segundo, porque a qualidade das informações disponíveis nas bases de dados do sistema de justiça era insuficiente para a realização de um estudo dessa natureza.

Por essas razões, foi necessário desenvolver uma metodologia específica, baseada em adaptações ao contexto do Judiciário brasileiro dos métodos ABC (Activity-Based Costing) – Custeio Baseado em

6. É importante considerar que a criação da Diest se deu mediante a chegada ao Ipea dos aprovados no concurso de 2008/2009, que mirou a seleção de pessoas com formações diversificadas, entre as quais as diferentes áreas das ciências sociais e ciências sociais aplicadas. Dos novos membros do corpo técnico, alguns tinham formação em direito e logo se uniram a colegas que já atuavam na agenda de estudos e pesquisas sobre o sistema de justiça para constituir, na nova diretoria, a Coordenação de Justiça e Cidadania.

Atividades – e WCL (Weighted Caseload Method) – Carga de Trabalho Ponderada. Sua aplicação impôs, ainda, em contexto de incipiente organização de dados e virtualização de procedimentos judiciais, a execução de extensivo trabalho de campo para produção das informações não disponíveis nos bancos de dados existentes, por meio do emprego de técnicas de observação, entrevista, mapeamento de processos e análise de autos findos, em amostra nacional de varas judiciais distribuídas espacialmente em mais de cem municípios, de todas as regiões do país.⁷

Os achados da pesquisa evidenciaram uma realidade que era conhecida apenas de maneira impressionista ou parcial: o processamento da execução fiscal é custoso, envolve em sua maioria ações de baixo valor e implica, em média, mais de oito anos de tramitação.⁸ A pesquisa gerou importantes repercussões: para a administração pública, proporcionou à Justiça Federal e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional um conjunto confiável de dados e análises que possibilitou a revisão do modo de atuação do Estado na execução fiscal, gerando ao Tesouro Nacional economias estimadas à época em quase R\$ 1 bilhão anuais; para o Ipea, possibilitou o teste de instrumentos institucionais que, a partir de então, passaram a ser mobilizados por outras áreas para realização de pesquisas de campo.

O êxito da iniciativa levou ao convite, pelo Conselho da Justiça Federal, para que o Ipea avaliasse a experiência de dez anos de implementação dos juizados especiais federais (JEFs) e seus possíveis efeitos sobre as condições de acesso à justiça dos cidadãos brasileiros. Empregando novamente a estratégia de construção de uma pesquisa de campo nacional com atuação em rede, que permitiu visitar, observar, entrevistar atores e analisar autos processuais em amostra nacional de mais de um terço das varas federais existentes no país, a pesquisa possibilitou à equipe o avanço na agenda em torno do tema de acesso à justiça. Entre os resultados produzidos pela pesquisa destaca-se que a maioria dos usuários dos JEFs residia em município diferente da sede do juizado; mais de 85% eram representados por advogado, embora, em tese, isso não fosse necessário; e o tempo médio de processamento das ações era de pouco mais de um ano e oito meses, ainda que tramitassem sob o rito mais célere dos juizados.⁹ Esses dados evidenciavam barreiras em termos de acesso aos serviços judiciais e foram bastante importantes para o debate da experiência e o planejamento do sistema de juizados federais, sendo inclusive objeto central do Encontro Anual do Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais, em 2012.

Ambas as iniciativas, implementadas em escala nacional, com base na produção de dados em campo e com a participação de pesquisadores vinculados a outras instituições, consagraram o Ipea como órgão de referência na formação de parcerias interinstitucionais para execução de pesquisas em direito, o que acabaria por resultar na criação da Rede de Estudos Empíricos em Direito (REED), o que ocorreu em agosto de 2011.

3.2 Consolidação metodológica e ampliação do olhar: sistemas estaduais e matéria penal

Com a experiência adquirida na pesquisa sobre os JEFs, o trabalho de relevo seguinte se voltou para os juizados especiais cíveis, o que marcou a entrada da Diest no âmbito das justiças estaduais,

7. A complexidade e a novidade da tarefa impuseram a redução do escopo da pesquisa à Justiça Federal, e a realização do trabalho de campo apenas foi possível porque o Ipea vinha desenvolvendo tecnologias institucionais para estabelecimento de parcerias com pesquisadores locais e financiamento de atividades de campo por meio de auxílios financeiros a pesquisadores, que foram pela primeira vez mobilizados para realização de trabalho de campo no âmbito desse projeto.

8. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/887>>.

9. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/pesquisas-do-cej/acesso-a-justica-federal-dez-anos-de-juizados-especiais>>.

em uma extensão das análises já empreendidas no âmbito federal. Ainda que os estudos anteriores envolvessem a complexidade inerente à pretensão de abrangência nacional, o fato de a Justiça Federal apresentar regras unificadas em todo o país e presença restrita a cidades de médio e grande porte compensava aquela dificuldade. A inclusão da esfera estadual, por seu turno, trouxe novos desafios, uma vez que as justiças estaduais representam 27 realidades distintas, com ampla capilaridade territorial, o que levantava obstáculos logísticos difíceis de ser superados. Assim, optou-se por um recorte que abrangesse apenas três estados da Federação e o Distrito Federal, como objetivo de captar e comparar os arranjos locais e suas implicações quanto ao acesso à justiça, simplicidade e celeridade da prestação jurisdicional.¹⁰

As dificuldades de acesso enfrentadas pela população chamaram a atenção para as estratégias implementadas com vistas a aproximar o Poder Judiciário dos cidadãos, levando a uma extensão da pesquisa com o objetivo de conhecer melhor as possibilidades e os limites das iniciativas de itinerância, isto é, os projetos nos quais o Judiciário sai das tradicionais estruturas dos fóruns e vai ao encontro da população pelos mais diversos canais. Como o acompanhamento dessas iniciativas requeria presença local continuada, utilizou-se a plataforma Rede Ipea, por meio da qual equipes locais de universidades e institutos de pesquisa se somaram ao projeto.¹¹

A experiência obtida na mobilização de redes de pesquisadores, na produção, consolidação e análise de grandes bases de dados, e em temas relativos ao acesso à justiça proporcionou o estabelecimento de nova parceria, desta feita com o Ministério da Justiça e a Associação Nacional dos Defensores Públicos, para execução do *Mapa da Defensoria Pública no Brasil*.¹² As fragilidades organizacionais da defensoria pública brasileira constatadas pela pesquisa, bem como obstáculos que se impunham ao acesso à justiça pelos cidadãos brasileiros, informaram a elaboração e a aprovação, pelo Congresso Nacional, da Emenda Constitucional nº 80/2014.¹³

Ainda no que concerne à ampliação do escopo dos estudos iniciais, foram desenvolvidos dois projetos centrados na matéria penal: um deles sobre a aplicação de penas e medidas alternativas;¹⁴ e outro sobre a questão da reincidência criminal.¹⁵ Assim, de um olhar voltado quase que exclusivamente para dentro do Poder Judiciário – suas estruturas, rotinas e práticas – passa-se a analisar também seus desdobramentos em uma política concreta e sensível, que é o exercício do poder punitivo do Estado. Frutos de parcerias com o Ministério da Justiça e com o CNJ, os estudos buscaram evidenciar, inicialmente, quais variáveis condicionam a aplicação de pena de prisão ou a sua substituição por medida alternativa. Em certa medida, manteve-se o foco sobre o funcionamento do Poder Judiciário, incluindo a organização dos juizados especiais criminais, as deficiências de pessoal nestas estruturas e as resistências à adoção de um rito distinto do tradicional; no entanto, estendeu-se a análise ao Poder Executivo, a quem cumpre tanto manter o sistema prisional como, em muitos casos, coordenar e monitorar o cumprimento das medidas alternativas. Em um segundo momento, avaliou-se como as escolhas quanto ao apenamento podem se refletir na retroalimentação do sistema punitivo, lançando luz sobre a mensuração da reincidência penal no país, uma lacuna até então preenchida com números

10. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7533>>.

11. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7492/1/RP_Democratiza%C3%A7%C3%A3o_2015.pdf>.

12. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2419>>.

13. A parceria estabelecida em torno desse projeto foi repetida em 2019 para atualização dos dados e análises anteriormente produzidos, bem como para a avaliação dos efeitos decorrentes da nova norma constitucional.

14. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7517/1/RP_Aplica%C3%A7%C3%A3o_2015.pdf>.

15. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7510/1/RP_Reincid%C3%Aancia_2015.pdf>.

meramente especulativos. Ambas as etapas foram complementadas com análises qualitativas tanto das estruturas de aplicação e cumprimento de pena como dos perfis dos apenados reincidentes.

3.3 O sistema de justiça e a agenda de políticas públicas

A consolidação da agenda de estudos sobre o sistema de justiça e o amadurecimento das análises realizadas levaram a um desdobramento importante: o desenvolvimento de investigações acerca do impacto dessas instituições sobre diferentes políticas públicas. Em dezembro de 2014, no marco do Protocolo de Rivera, firmado entre a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (Senad) do Ministério da Justiça e a Junta Nacional de Drogas do Uruguai (JND), instituiu-se um plano de monitoramento dos efeitos da nova regulamentação uruguaia do mercado de *cannabis*, política esta que resultou na criação de canais legais de produção, distribuição e comercialização da droga e que potencialmente impactaria diretamente a região de fronteira entre os dois países. O Ipea, que já compunha o Comitê Científico Assessor Internacional da JND, passou a liderar a equipe brasileira responsável pelo acompanhamento da nova política, o qual teve duração de quatro anos. Como resultado desse programa, pesquisadores uruguaio e brasileiros trabalharam cooperativamente na produção de uma série de estudos e diagnósticos sobre a situação na fronteira entre Brasil e Uruguai, inclusive quanto ao processamento criminal em delitos sobre drogas, de modo a manter tecnicamente informadas as autoridades de ambos os países.¹⁶ O envolvimento no programa proporcionou ainda uma aproximação entre o Ipea e a Senad, que resultou no desenvolvimento de uma agenda atualmente importante de pesquisas em temas de políticas sobre drogas.¹⁷

Outro projeto de relevo remete ao tema da judicialização das políticas públicas. No contexto do debate sobre a Reforma da Previdência, a partir de 2016, o Ipea foi instado pela Casa Civil da Presidência da República a executar um estudo sobre as causas de judicialização de benefícios sociais. Como essa judicialização ocorre fundamentalmente por meio dos JEFs, a equipe retomou as reflexões levantadas a partir de pesquisa anterior, articulando com a Coordenação de Assistência e Previdência Social da Disoc a realização de um estudo focado na trajetória percorrida pelos cidadãos que procuram a justiça para garantir acesso aos benefícios sociais. A partir dos resultados dessa pesquisa a respeito da importância da atuação proativa do poder público na orientação do cidadão, como estratégia para prevenir a judicialização, o Ipea vem assessorando o grupo do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP) responsável pela construção de soluções para o problema. Também como parte da agenda de reformas implementada a partir de 2016, o Ipea foi convidado pela Justiça do Trabalho a avaliar os efeitos da Reforma Trabalhista de 2017 sobre as condições de acesso à justiça dos trabalhadores, estudo este que se encontra em fase de conclusão.

Fruto de nova parceria institucional com o CNJ, a Diest desenvolveu recentemente um estudo sobre a atuação do Poder Judiciário no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres, em atendimento às determinações da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006).¹⁸ A pesquisa, também desenvolvida em parceria com a Disoc, evidenciou grande heterogeneidade de atuação, com variações que refletem entendimentos distintos não apenas sobre a própria lei, mas também sobre questões que vão além do direito, envolvendo concepções e valores ligados às relações

16. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9941>>.

17. Como resultado dessa nova frente, o Ipea participou das negociações em torno da Declaração de Brasília sobre Fronteiras (2016) e vem compondo a delegação brasileira em diferentes encontros das comissões mistas binacionais sobre drogas e delitos conexos entre o Brasil e seus países limítrofes.

18. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9530>>.

de gênero e ao papel do Judiciário e dos juízes nos casos de violência doméstica. Ademais, mostrou que a especialização na matéria tende a garantir que o atendimento seja mais humanizado, integral e atento às necessidades das mulheres, reforçando, contudo, evidências provenientes de outros estudos quanto ao caráter decisivo do perfil do magistrado à frente da unidade jurisdicional na qualidade dos serviços dispensados.

Finalmente, cabe destacar um projeto desenvolvido por iniciativa da própria Diest para discutir o espaço que as carreiras jurídicas ocupam dentro da estrutura de Estado. Instigado pela percepção da relevância que os atores jurídicos têm na conformação do sistema de justiça e na definição de como este se relaciona com os cidadãos, o projeto, ainda em desenvolvimento, quer disponibilizar um diagnóstico abrangente e sistemático sobre a evolução das carreiras jurídicas e o perfil de seus membros, bem como a evolução dos gastos realizados para remunerá-los.¹⁹ Dessa maneira, o estudo pretende jogar luz sobre alguns dos efeitos da ampla autonomia administrativa e financeira de que gozam os órgãos do sistema de justiça brasileiro, em especial o Judiciário e o Ministério Público, o que lhes permite, entre outras coisas, desenhar planos de carreira, prover cargos, definir propostas orçamentárias e estabelecer políticas remuneratórias com relativa independência. Busca-se, assim, desvelar um cenário que associa a expansão do número de quadros em patamares superiores aos verificados em outros braços da burocracia estatal ao pagamento de remunerações, benefícios e vantagens diversas em níveis singulares em relação ao serviço público em geral.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos sobre o sistema de justiça realizados na Diest ao longo dos últimos dez anos trazem algumas marcas diferenciais. Em primeiro lugar, destaca-se o fato de que a agenda tem se estruturado em torno de demandas que o Ipea recebe de outros órgãos públicos e que versam sobre aspectos variados da organização e do funcionamento de diferentes instituições desse sistema. Em segundo lugar, cabe frisar que, se essa agenda não era exatamente estranha aos trabalhos do instituto anteriores a 2010, sofreu uma inflexão temática fundamental a partir de então, voltando-se à investigação sobre “o fazer diário da justiça” e as condições de acesso disponibilizadas aos cidadãos. E, finalmente, porque a inserção da Diest no cenário mais amplo de pesquisas sobre o sistema de justiça pautou-se por uma forte indução à formação de redes de pesquisadores e grande experimentação metodológica, exigida tanto pelas limitações inerentes aos objetos sob investigação quanto pela abrangência nacional das análises pretendidas.

A trajetória bem-sucedida até aqui gerou importantes legados, com destaque para a consolidação da Coordenação de Estudos sobre Justiça e Cidadania como um espaço de produção científica coletiva e inovadora, engajada na indução e fortalecimento de outros núcleos de pesquisa, tanto acadêmicos quanto institucionais, e na produção de conhecimentos que trazem contribuições diretas para o debate público sobre importantes aspectos do funcionamento do sistema de justiça brasileiro e para o seu aprimoramento. Embora o imenso esforço em construir parcerias institucionais amplas, com o objetivo de executar pesquisas baseadas em metodologias únicas e processos quase artesanais de produção de dados, possa parecer contrário à tendência atual de produção de conhecimento

19. Até o momento, o estudo já ensejou um Texto para Discussão, com análises descritivas acerca da composição das carreiras jurídicas que atuam no âmbito da União e do perfil de seus membros, e um artigo sobre a repercussão do processo de Reforma do Judiciário na configuração dessas carreiras, que compõe publicação da Diest sobre os 25 anos do Plano Diretor da Reforma do Estado. Ambos se encontram em fase de revisão editorial.

sobre o sistema de justiça, com base em bancos de dados preexistentes e ferramentas de *big data*, do qual o fenômeno de emergência das *lawtechs* talvez seja a faceta mais visível, essa perspectiva também não é estranha às atividades desenvolvidas na Diest. Desde 2012 a diretoria vem investindo no desenvolvimento de soluções em tecnologia da informação para consolidação, tratamento e análise de grandes bancos de dados, por meio do sistema denominado IpeaJus. Porém, até o presente momento, o emprego desse tipo de ferramenta ainda não parece capaz de substituir outras estratégias de pesquisa, principalmente em virtude da má qualidade dos dados gerados pelo sistema de justiça brasileiro.

Em termos dos aprendizados, pode-se dizer que, mais do que aportar novos temas à agenda ou responder a problemas teóricos mais amplos, os estudos desenvolvidos na Diest têm se destacado por trazer evidências empíricas para notórios problemas do sistema de justiça, como a morosidade, o alto custo de processamento dos feitos e as barreiras existentes ao acesso da população, os quais estiveram por muito tempo sujeitos a análises parciais e especulativas. Paralelamente, ficou claro ao longo deste percurso que, tais quais institucionalmente sistematizados, os dados produzidos pelo sistema não nos permitem compreender vários aspectos importantes de seu funcionamento. Em outras palavras, trata-se de sistema complexo e pouco transparente, que gera informações que não possibilitam uma reflexão aprofundada sobre a própria qualidade dos dados, limitando a análise a ranqueamentos de tribunais desconectados da discussão ponderada sobre as possíveis causas e soluções. Como consequência, o sistema de justiça dificilmente incorpora aprendizados. Os aprimoramentos acabam por ser ocasionais, localizados e dependentes de iniciativas individuais. Assim, ainda que se conforme de maneira industrial, em muitos aspectos se vê como artesanal, e embora “gestão” seja uma linguagem espalhada, ela não se converte em termos concretos, refém, muitas vezes, de alternâncias bienais da cúpula decisória. Esse cenário ratifica a importância de seguir produzindo informações e análises cada vez mais qualificadas sobre a organização e o funcionamento do sistema de justiça brasileiro, em diálogo tanto com os seus agentes quanto com os atores políticos e acadêmicos que têm se dedicado a contribuir para essa discussão.

Cabe destacar, por fim, assuntos importantes que ficaram fora da agenda de pesquisa da Diest ao longo desses primeiros dez anos, e que constituem desafios relevantes para o futuro da área. Em especial, é de se ressaltar que os estudos passaram ao largo de alguns temas bastante tradicionais nos estudos sobre o sistema de justiça, tais como as questões relativas à formação de agenda no Poder Judiciário e de sua atuação como poder político, entre as quais a seleção dos grandes temas que têm orientado a política judiciária nacional, a definição das pautas de votação nos tribunais, os aspectos políticos da indicação dos membros das cortes superiores e a prática de *lobbying* no Judiciário. Igualmente, a ênfase em questões de acesso à justiça não veio acompanhada da adequada reflexão sobre o dimensionamento do sistema, nem sobre a retórica do “desacesso”, articulada em torno à suposta hiperlitigiosidade da sociedade brasileira, temas cujo estudo certamente poderia aportar contribuições importantes do Ipea ao debate público sobre a Justiça do país, evidenciando seus gargalos e apontando perspectivas embasadas para o seu aprimoramento.

REFERÊNCIAS

- ARANTES, R. B. **Judiciário e política no Brasil**. São Paulo: EDUC, 1997.
- BANCO MUNDIAL. **Fazendo com que a justiça conte**: medindo e aprimorando o desempenho do judiciário no Brasil. 2004. (Relatório n. 32789-BR).
- LOPES, J. A. V. **Democracia e cidadania**: o novo Ministério Público brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2000.
- PINHEIRO, A. C. **Judiciário, reforma e economia**: a visão dos magistrados. Rio de Janeiro: Ipea, 2003. (Texto para Discussão, n. 966).
- SADEK, M. T. (Org.). **Uma introdução ao estudo da justiça**. São Paulo: IDESP; Sumaré, 1995.
- _____. (Org.). **Justiça e cidadania no Brasil**. São Paulo: IDESP; Sumaré, 2000.
- _____. (Org.). **Acesso à justiça**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- WERNECK VIANNA, L. *et al.* **Corpo e alma da magistratura brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

UMA LINHA DE PESQUISAS SOBRE POLÍTICAS DE DROGAS NO IPEA¹

Milena Karla Soares²

Maria Paula Santos³

1 INTRODUÇÃO

A linha de pesquisas sobre políticas de drogas,⁴ hoje assentada na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest), se estabeleceu poucos anos depois da criação da diretoria. Seus primeiros projetos tiveram início em 2014 e se desenvolveram em parceria com a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (Senad), do Ministério da Justiça (MJ), quais sejam: um levantamento nacional sobre comunidades terapêuticas (CTs) – instituições da sociedade civil que se dedicam ao cuidado de pessoas com problemas decorrentes do uso de álcool e outras drogas; e o Plano de Monitoramento dos Efeitos da Nova Política Uruguaia de Regulação do Mercado de *Cannabis* sobre a Zona de Fronteira, projeto que envolvia um conjunto de pesquisas a serem realizadas por instituições brasileiras e uruguaias.

O MJ detinha então competências tanto para atividades de combate ao tráfico ilícito de drogas, quanto de prevenção do uso indevido destas substâncias e de atenção e reinserção social de pessoas consideradas dependentes de drogas.⁵ Os primeiros projetos refletiam temas emergentes (e polêmicos) em cada um destes eixos e descortinaram uma série de questões relevantes que tinha sido pouco tratada até então pelo Ipea, especialmente: a compreensão sobre as perniciosas consequências sociais das políticas proibicionistas; a questionável racionalidade científica do regime internacional de drogas; bem como a tendência de esvaziamento deste regime, a partir da adoção de políticas nacionais alternativas à proibição.

As políticas brasileiras de drogas têm sido historicamente alinhadas ao paradigma internacional da chamada *guerra às drogas*. A Lei de Drogas hoje vigente (Lei nº 11.343/2006), assim como as normas que a precederam, têm produzido consequências sociais dramáticas para o país, entre as quais: encarceramento em massa, escalada da letalidade policial, além de extensiva vitimização de amplos contingentes da população, moradores das periferias das grandes cidades. Em princípio, essa lei visava trazer alguma moderação ao paradigma proibicionista, ao derrogar a pena de prisão para usuários de drogas e deslocá-lo para o sistema de saúde, a fim de garantir seu tratamento e sua reinserção social. Porém, ao mesmo tempo aumentou-se o tempo de encarceramento para os delitos relacionado ao tráfico de drogas, sem que fossem definidos parâmetros objetivos para a distinção entre os delitos de uso e tráfico de drogas. Tal distinção passaria a ser feita pelo juiz do caso, que

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi29art13>

2. Técnica de desenvolvimento da administração na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

3. Técnica de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

4. Até o momento, a linha de pesquisas na Diest tem tratado apenas das políticas de drogas consideradas ilícitas, ou seja, cujo uso recreativo é proibido pelos regramentos nacionais e internacionais, como maconha (*cannabis*), cocaína, *crack*, dietilamida do ácido lisérgico (LSD), heroína, entre outras. Entretanto, não passa despercebido às autoras que existem drogas lícitas, a exemplo de álcool e tabaco, cujas políticas também podem vir a ser objeto de estudos no âmbito da linha de pesquisa.

5. A partir de 2019, o Ministério da Justiça deixou de ter competência nessas últimas, que foram incorporadas às responsabilidades do Ministério da Cidadania.

deveria considerar, entre outras coisas, “as circunstâncias sociais e pessoais, bem como a conduta e os antecedentes do agente” (Brasil, 2006). O resultado prático dessa determinação foi o enquadramento mais frequente de usuários de drogas como traficantes, pela justiça de primeiro grau, e um aumento exponencial do encarceramento por tráfico de drogas, nos anos que se seguiram à promulgação da lei.⁶ A despenalização do crime de posse para uso, portanto, acabou tendo um efeito contrário ao esperado. Figuram também na conta desta *guerra* uma série de obstáculos à efetivação do cuidado a usuários dessas substâncias, bem como ao desenvolvimento de pesquisas dedicadas à utilização farmacológica de algumas delas no tratamento de diversos agravos à saúde.⁷

A regulação do que hoje chamamos drogas remonta ao início do século XX, quando celebraram-se os primeiros tratados internacionais sobre o assunto,⁸ estabelecendo diretrizes de repressão ao uso não médico de um conjunto de substâncias. Embora a distinção entre drogas lícitas e ilícitas não leve em conta critérios científicos relativos aos danos potenciais de cada substância, e esteja associada a históricos preconceitos sociais e raciais,⁹ convenções internacionais têm ditado os contornos das políticas domésticas de drogas mundo afora, promovendo certo isomorfismo entre elas e limitando a discricionariedade dos países nesse campo.

Atualmente, em 2020, esse regime internacional se encontra em processo de esvaziamento, como atestam as conversações mantidas na sessão especial da Assembleia-Geral das Nações Unidas sobre o Problema Mundial das Drogas, realizada em 2016,¹⁰ bem como as iniciativas recentes de diversos países, em favor de novos marcos regulatórios – como Portugal, Uruguai, Canadá e vários estados-membros dos Estados Unidos (Paiva, 2018). Ainda que alvissareiro, esse processo impõe a países como o Brasil – profundamente implicado no comércio internacional de drogas – a necessidade de se engajarem na construção de um novo pacto internacional, para que não fiquem, mais uma vez, a reboque de normas ditadas externamente, tendo que lidar com suas consequências. Não por acaso, os países que mais sofrem com as perniciosas consequências da guerra às drogas são também aqueles com menor capacidade de influenciar os acordos internacionais sobre a matéria. A condição periférica desses países, desde a origem do regime internacional, persiste até os dias de hoje, impondo a necessidade de coalizões entre nações, para que o tema entre na agenda.

Atenta a essas questões, a Diest tem realizado pesquisas, estudos e publicações nesse tema, abrangendo dois eixos das políticas de drogas: atenção e reinserção social de usuários e dependentes; e controle da oferta de drogas. Neste texto, apresentamos tais projetos, seus produtos e sua repercussão no debate público, bem como perspectivas para essa linha de pesquisa nos próximos anos. Na seção 2, descrevemos os projetos relativos ao primeiro eixo e, na seção 3, as pesquisas que tratam de temas referidos ao segundo. O artigo se conclui com nossas considerações finais, em que apontamos alguns desafios para a política brasileira de drogas e uma agenda de pesquisas futuras para o Ipea.

6. Mais informações em IBCCRIM (2016); Jesus *et al.* (2011); Haber e Maciel (2018); Machado *et al.* (2019); e Garau e Costa (2020).

7. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34474&Itemid=6>.

8. A Primeira Convenção Internacional do Ópio, realizada em 1912, deu início ao regime internacional de controle de drogas (McAllister, 2012; Rodrigues, 2008). Antes, existiram alguns regramentos nacionais e locais sobre o tema, mas sem o alcance e o escopo instituídos dos pelo regime internacional (Bueno 2005; Lima 2009; França, 2015).

9. Uma discussão sobre a base científica do regime internacional de controle de drogas está disponível em Courtwright (2012); Mills (2012); e Thoumi (2016).

10. Disponível em: <<https://www.unodc.org/ungass2016/index.html>>. Essa edição da UNGASS colocou as bases do regime internacional de controle de drogas em questão (Paiva, 2018).

2 O CUIDADO AOS USUÁRIOS DE DROGAS

O primeiro projeto da Diest relativo às políticas sobre drogas foi uma pesquisa, solicitada pela Senad, sobre as CTs atuantes no país, que visava contribuir para o monitoramento e a avaliação do financiamento federal a essas entidades, iniciado a partir de 2011, por determinação do plano *Crack, é possível vencer*, instituído pelo Decreto nº 7.179, de 20 de maio de 2010 e implementado por aquela secretaria. Essa investigação reuniu informações quantitativas e qualitativas sobre as CTs, abrangendo desde suas condições físicas de acolhimento até suas práticas assistenciais. Iniciado em 2015, esse trabalho rendeu, além de relatórios entregues à Senad em 2016, uma *Nota Técnica*, publicada pelo Ipea (Santos, 2017) e um livro composto por dez artigos escritos por diferentes pesquisadores que atuaram tanto na produção, quanto na análise das informações levantadas (Santos, 2018). Estes produtos foram apresentados e discutidos em congressos e reuniões científicas diversos¹¹ e tiveram repercussões na imprensa, assim como entre as entidades de representação das próprias CTs (Correia e Fonseca, 2020; Machado e Magenta, 2019; Formenti, 2019; FEBRACT, 2017).

Ao longo desta pesquisa, ficou evidente que o tema das CTs inscrevia-se num debate mais amplo que, embora antigo, ganhara renovado vigor, pelo menos desde que o governo federal passou a financiar estas entidades, em 2011. No centro desse debate está a questão das internações, por vezes forçadas, de usuários de drogas em instituições de tratamento fechadas; as implicações dessa prática para a garantia dos direitos fundamentais e humanos dessas pessoas; e a pertinência do financiamento público desse tipo de instituição. Aplicado desde o século XIX a indivíduos com sofrimento mental de todo tipo, esse modelo assistencial, derivado de representações sobre supostas irracionalidade e periculosidade de loucos e toxicômanos, tornar-se ia objeto de extensa crítica, após a Segunda Grande Guerra, quando se renovaram as preocupações com os direitos humanos. Por desconsiderar o direito de escolha daqueles que pretendia tratar e, muitas vezes, atentar contra sua integridade física, a contestação ao antigo modelo psiquiátrico manicomial traria novos ingredientes aos debates sobre cidadania e democracia, e daria ensejo a uma onda de reformas nas políticas de saúde mental em várias partes do mundo (Amarante, 2002).

O Brasil instituiria sua própria reforma psiquiátrica por meio da Lei nº 10.216/2001, que restringiu as internações a casos em que “os recursos extra-hospitalares se mostrarem insuficientes” (Brasil, 2001), e passou a oferecer atenção psicossocial em serviços de base comunitária, preservando-se a liberdade dos assistidos. No caso específico das pessoas com problemas decorrentes do uso de álcool e outras drogas, o Ministério da Saúde recomendaria ainda que a abstinência não fosse objetivo único, nem prioritário das intervenções, e que os serviços deveriam guiar-se pela lógica da redução de danos (Brasil, 2003; Santos e Pires, 2020a; 2020b).

Em face destas diretrizes, a decisão do governo federal de financiar CTs em todo o país deflagraria uma intensa controvérsia, envolvendo atores da sociedade e do próprio Estado. De um lado, algumas instituições – como o Conselho Federal de Psicologia (CFP), a Coordenação de Saúde Mental do Ministério da Saúde (CSM/MS), setores do Ministério Público, entre outras – sustentavam que o modelo das CTs, baseado em internações e voltado precipuamente à promoção da abstinência, contrariaria a Lei nº 10.216/2001 e a própria política do Ministério da Saúde. De outro,

11. Resultados dessa pesquisa foram apresentados no 3º Fórum de Direitos Humanos e Saúde Mental, da Associação Brasileira de Saúde Mental (ABRASME), em 2017; no 6º e no 7º Congressos Internacionais da Associação Brasileira Multidisciplinar de Estudos sobre Drogas (ABRAMD), de 2017 e 2019, respectivamente; e em três encontros anuais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS): 2017, 2018 e 2019.

representantes das CTs, predominantemente grupos religiosos, além de alguns setores médicos e do sistema de Justiça, entendiam que o tratamento disciplinar das CTs seria o mais adequado à promoção de uma ampla reforma subjetiva e moral dos usuários de substâncias psicoativas. Esse embate se intensificaria quando o CFP, junto ao Ministério Público Federal e ao Mecanismo Nacional de Prevenção a Tortura, do Ministério da Justiça, divulgou um relatório de inspeção, feito em 68 CTs, de 25 estados, em que caracterizaram as disciplinas das CTs como violações de direitos (CFP, 2011). O grupo reivindicava ainda a premissa constitucional do Estado laico para questionar o financiamento das CTs pelo governo.

Essa controvérsia indicou que instaurara-se um conflito político no país que, para além de modelos clínicos ou jurídicos sobre o uso de certas substâncias, referia-se à *gestão dos indesejáveis* na sociedade brasileira. Para melhor compreender essa problemática, pareceu-nos, então, apropriado conhecer o modelo de cuidado a usuários de álcool e outras drogas (UAD), implementado pelo Ministério da Saúde, que se propunha, alternativamente, a promover o resgate dos direitos de cidadania dessas pessoas, tal como é apresentado em Brasil (2003).

A ideia de pesquisar os serviços de atenção a UAD propostos pelo Ministério da Saúde acabou por interessar também à linha de pesquisas sobre implementação de políticas públicas da própria Diest, o que nos levou a deslançar, em conjunto, o projeto Metodologias de Cuidado a Pessoas que Fazem Usos Problemáticos de Drogas, em 2018. Esse projeto pretendia realizar pesquisas qualitativas sobre os serviços mencionados, em diferentes cidades brasileiras, que permitissem verificar: i) em que medida as inovações introduzidas pelo modelo do Ministério da Saúde haviam sido efetivamente incorporadas pelos profissionais que atuam na linha de frente dos cuidados; e ii) como se dá a convivência entre os diferentes modelos referidos, no âmbito das redes locais de atenção à saúde.

Tendo concluído as pesquisas no Distrito Federal e na cidade do Rio de Janeiro, nossos primeiros achados indicam que tanto a incorporação do modelo do Ministério da Saúde pelos profissionais que atuam nos serviços de base comunitária, quanto a convivência entre estes e as CTs são, em grande medida, determinados pela intensidade da formação obtida pelos profissionais dos referidos serviços, acerca dos princípios e diretrizes da reforma psiquiátrica, e de seus pressupostos epistemológicos e éticos.¹²

Essa parceria renderia ainda um projeto de pesquisa, realizado no âmbito da cooperação entre o Ipea e a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), sobre políticas e programas de assistência a UAD em alguns países da América Latina, a saber: Argentina, Brasil, Colômbia, México e Uruguai. Este projeto resultou na publicação de um livro, com artigos de pesquisadores destes países, além de técnicos do Ipea (Pires e Santos, 2021).

Desde 2019, em virtude do rearranjo institucional das competências em políticas de drogas, as atribuições relacionadas aos cuidados a usuários de drogas foram incorporadas pelo Ministério da Cidadania, mais especificamente pela Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas (Senapred), passando a Senad a concentrar esforços no combate ao tráfico de drogas, além a gestão da Fundação Nacional Antidrogas (FUNAD).

12. Essas pesquisas tiveram como primeiros produtos dois relatórios de pesquisa e diversos artigos submetidos à publicação, tanto no Ipea como em outras revistas acadêmicas, como Santos e Pires (2020a; 2020b) e Pires e Santos (no prelo). A expansão das pesquisas para as cidades de Recife e Porto Alegre, conforme inicialmente previsto, está por ora suspensa, em função das circunstâncias da pandemia de Covid-19.

3 O CONTROLE DA OFERTA DE DROGAS: MARCOS REGULATÓRIOS E A ATUAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA

O projeto Monitoramento dos Efeitos da Nova Política Uruguaia de Regulação do Mercado de *Cannabis* sobre a Zona de Fronteira¹³ foi a primeira atividade da linha de pesquisa sobre drogas, no âmbito do tema da regulação dessas substâncias. O Uruguai foi o primeiro país a regular toda a cadeia de produção, distribuição e consumo de *cannabis*, e a implementar um modelo de regulação alternativo à proibição total do uso dessa planta. Atentos à significância dessa inovação para o cenário mundial e, em especial, para os países vizinhos ao Brasil, pesquisadores da Diest prontificaram-se a participar do comitê científico assessor responsável pelo acompanhamento da implementação da política uruguaia.¹⁴

O plano de monitoramento previa a realização de um conjunto de pesquisas por diferentes instituições: além do Ipea, participaram também desse esforço a Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) e a Universidad de la Republica (UDELAR), do Uruguai. Ao Ipea, coube conduzir pesquisas sobre a atuação dos sistemas de justiça e segurança pública nos municípios brasileiros da fronteira com o Uruguai, contemplando uma pesquisa de percepção das autoridades de segurança e justiça e uma pesquisa de vitimização e percepção social em políticas sobre drogas na zona de fronteira (Cunha *et al.*, 2017; 2019; Cunha, Pessoa e Soares, 2017; Pessoa e Cunha, 2018). Ainda do lado brasileiro da fronteira, a UFPEL produziu estudos sobre práticas de consumo na mesma região e seus impactos na saúde da população local (Franchini *et al.*, 2017). A UDELAR coordenou estudos semelhantes do lado uruguaio da fronteira (Rossal, Curbelo e Martinez, 2017; Scuro, 2017). Além de relatórios de pesquisa e artigos, essas pesquisas foram apresentadas no Seminário Internacional de Monitoramento e Avaliação da Nova Política Uruguaia de Regulação do Mercado de Cannabis sobre a Zona de Fronteira, em novembro de 2016,¹⁵ e no 6º Congresso Internacional da Associação Brasileira Multidisciplinar de Estudos sobre Drogas (ABRAMD), em 2017, no qual ganhou prêmio.

Esse projeto ensejou importantes reflexões sobre o funcionamento de um modelo de regulação alternativo à proibição, suas possibilidades e seus limites, chamando atenção para tensões e desafios de implementação que surgem no encontro de modelos regulatórios distintos, especialmente em zonas de fronteira permeáveis, como é o caso de Brasil-Uruguai (Cunha, Pessoa e Soares, 2017; Rossal, Curbelo e Martinez, 2017). Atualmente, estão em curso dois projetos relacionados ao controle da oferta de drogas, desenvolvidos a partir de demandas da Senad. O primeiro refere-se ao processamento criminal por tráfico de drogas e consiste em levantamento nacional sobre o perfil das pessoas processadas e a produção de provas nos julgamentos de primeira instância. O segundo baseia-se em avaliação da aplicação dos recursos orçamentários federais e estaduais relacionados às políticas de drogas no ano de 2019. Estes projetos inserem-se no contexto de recentes alterações na Lei de Drogas, que perpetuam o paradigma repressivo de guerra às drogas ao conferir maior celeridade

13. Plano aprovado no Encontro Binacional Brasil-Uruguai sobre Políticas de Drogas na Fronteira, realizado em Rivera, em 16 de dezembro de 2014.

14. O Ipea foi então representado pelo técnico Alexandre dos Santos Cunha.

15. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28912:ipea-avalia-efeitos-da-regulacao-do-mercado-de-cannabis-no-uruguai&catid=8:diest&directory=1>.

ao processo de perdimento de bens procedentes do tráfico de drogas em favor do FUNAD,¹⁶ bem como legitimar provas relacionadas à venda de drogas a agente policial disfarçado.¹⁷

Além dos projetos mencionados, a linha de pesquisas sobre políticas de drogas organizou um número especial do *Boletim de Análise Político-Institucional*,¹⁸ com artigos de estudiosos das diversas áreas associadas ao tema – medicina, psicologia, direito e ciências sociais. Ademais, elaborou artigo de análise do processo recente de regulação da *cannabis* medicinal no Brasil, pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), a ser publicado também em edição especial deste *Boletim*, sobre o uso de evidências em políticas públicas, pela administração federal (Soares, 2020). O texto proporciona uma reflexão sobre como a proibição dos usos não médicos de uma substância, e sua constituição como tabu, impõe obstáculos à pesquisa, ao desenvolvimento e ao acesso a medicamentos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas de drogas encontram-se no vértice de um conjunto de temas e de políticas públicas que têm sido objeto de análise e acompanhamento pelo Ipea há muitos anos, como segurança pública, saúde, assistência social e direitos humanos. A despeito disso, até seis anos atrás o tema não havia recebido atenção mais sistemática na casa. Contudo, sua emergência como linha de pesquisa, na Diest, revelou um conjunto de questões incontornáveis, não só para aquelas mesmas políticas, como também para o Estado brasileiro, em suas relações com a sociedade, com outros Estados nacionais e com as arenas internacionais de concertação. Ademais, as inúmeras críticas feitas aos efeitos sociais deletérios do regime proibicionista não têm sido capazes de impulsionar mudanças nas políticas públicas do setor. Ao contrário, como foi dito na seção anterior, a Lei de Drogas sofreu alterações em 2019 que fortaleceram a abordagem punitivista, passando ao largo das reflexões trazidas a este artigo.

A consolidação dessa linha de pesquisas poderá viabilizar não só o aprofundamento da reflexão sobre os temas em torno dos quais a diretoria já vem se concentrando, como também a abertura de novas frentes de investigação, que se dediquem, por exemplo, a propor políticas e programas mais efetivos de prevenção do uso problemático de drogas; a conhecer os efeitos das diferentes experiências regulatórias do mercado de drogas, que emergem mundo afora; ou ainda a refletir sobre os interesses brasileiros na construção de um novo regime internacional sobre drogas.

REFERÊNCIAS

ADIALA, J.C. **Drogas, medicina e civilização na Primeira República**. 2011. Tese (Doutorado) – Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2011.

AMARANTE, P. **Psiquiatria social e reforma psiquiátrica**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002.

16. A Medida Provisória nº 885, de 17 de junho de 2019 (convertida na Lei nº 13.886/2019) introduziu alterações na Lei de Drogas (Lei nº 11.343/2006), possibilitando que o juiz decrete o perdimento de bens presumidos ilícitos a partir da comparação do patrimônio do réu e seus rendimentos lícitos comprovados.

17. A Lei nº 13.964/2019 alterou o art. 33 da Lei de Drogas para incluir as condutas de quem “vende ou entrega drogas ou matéria-prima, insumo ou produto químico destinado à preparação de drogas, sem autorização ou em desacordo com a determinação legal ou regulamentar, a agente policial disfarçado, quando presentes elementos probatórios razoáveis de conduta criminal preexistente” (Brasil, 2019b, art. 33, § 1º, IV).

18. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34474&Itemid=6>.

BRASIL Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 abr. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10216.htm>.

_____. Ministério da Saúde. **A política do Ministério da Saúde para a atenção integral a usuários de álcool e outras drogas**. Brasília: MS, 2003. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/pns_alcool_drogas.pdf>.

_____. Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 ago. 2006.

_____. Lei nº 13.886 de 17 de outubro de 2019. Altera as Leis nos 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 10.826, de 22 de dezembro de 2003, 11.343, de 23 de agosto de 2006, 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para acelerar a destinação de bens apreendidos ou sequestrados que tenham vinculação com o tráfico ilícito de drogas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 out. 2019a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13886.htm>.

_____. Lei nº 13.964 de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 dez. 2019b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13964.htm#:~:text=91%2DA.,com%20o%20seu%20rendimento%20l%C3%ADcito>.

BUENO, E. **À sua saúde: a vigilância sanitária na história do Brasil**, Brasília: MS, 2005.

CFP – CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. **Relatório da 4ª Inspeção Nacional de Direitos Humanos: locais de internação para usuários de drogas**. Brasília: CFP, 2011. Disponível em: <<https://site.cfp.org.br/publicacao/relatorio-da-4a-inspecao-nacional-dedireitos-humanos-locais-de-internacao-para-usuarios-de-drogas-2a-edicao/>>.

CORREIA, M.; FONSECA, B. Entidades cristãs receberam quase 70% da verba federal para comunidades terapêuticas no primeiro ano de governo Bolsonaro. **Agência Pública**, 27 de julho de 2020. Disponível em: <<https://apublica.org/2020/07/entidades-cristas-receberam-quase-70-da-verba-federal-para-comunidades-terapeuticas-no-primeiro-ano-de-governo-bolsonaro/>>.

COURTWRIGHT, D.T. A short history of drug policy or Why we make war on some drugs but not on others. **LSE Ideas: governing the global drug war**, London, p. 17-24, Oct. 2012. (Special Report, SR014).

CUNHA, A. S. *et al.* **Monitoramento dos efeitos da nova política uruguaia de regulação do mercado de cannabis sobre a zona de fronteira: vitimização e percepção social em políticas sobre drogas na fronteira brasileira com o Uruguai**. Brasília: Ipea, 2017. (Relatório de Pesquisa).

CUNHA, A. S. *et al.* **Monitoramento dos efeitos da nova política uruguaia de regulação do mercado de cannabis sobre a zona de fronteira: vitimização e percepção social em políticas sobre drogas na fronteira brasileira com o Uruguai – segunda rodada** Brasília: Ipea, 2019. (Relatório de Pesquisa).

CUNHA, A. S.; PESSOA, O. A. G.; SOARES, M. K. **Monitoramento dos efeitos da nova política uruguaia de regulação do mercado de *cannabis* sobre a zona de fronteira**: percepção das autoridades de segurança e dos atores do sistema de justiça. Brasília: Ipea, 2017. (Relatório de Pesquisa).

FÁBIO, A. C. Comunidades terapêuticas mantêm internações durante a pandemia e veem número de contaminados aumentar. **Agência Pública**, 25 de junho de 2020. Disponível em: <<https://apublica.org/2020/06/comunidades-terapeuticas-mantem-internacoes-durante-a-pandemia-e-veem-numero-de-contaminados-aumentar/>>.

FEBRACT – FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE COMUNIDADES TERAPÊUTICAS. Pronunciamento sobre a nota técnica do Ipea. **FEBRACT**, 31 maio 2017. Disponível em: <<https://febract.org.br/portal/pronunciamento-sobre-a-nota-tecnica-do-ipea/>>.

FORMENTI, L. Com foco em abstinência, governo quer financiar 20 mil vagas em comunidades terapêuticas. **O Estado de São Paulo**, 16 maio 2019. Disponível em: <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,com-foco-em-abstinencia-governo-quer-financiar-20-mil-comunidades-terapeuticas,70002830714>>.

FRANÇA, J. M. C. **História da maconha no Brasil**. São Paulo: Três Estrelas, 2015.

FRANCHINI, B. *et al.* **O consumo de drogas e a saúde pública na zona de fronteira entre Brasil e Uruguai**: resultados qualitativos. Brasília: Ipea, 2017. (Relatório de Pesquisa).

GARAU, M.G.R.; COSTA, P. A. B. “É posse pra uso ou é tráfico”? Um estudo sobre os critérios utilizados pelos policiais no registro da ocorrência nos crimes da Lei 11.343/06. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 7, n. 1, jan./abr. 2020.

HABER, C.D.; MACIEL, N.C.A. As sentenças judiciais por tráfico de drogas na cidade e Região Metropolitana do Rio de Janeiro. **Cadernos de Segurança Pública**, n. 10, ano 10, 2018.

IBCCRIM – INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS. Editorial: UNGASS 2016 e os 10 anos da Lei 11.343/2006. **Boletim IBCCRIM**, v. 286, 2016.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 18, 2018.

JESUS, M.G.M. *et al.* **Prisão provisória e Lei de Drogas**: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo. São Paulo: Núcleo de Estudos sobre Violência, 2011. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <<https://nev.prp.usp.br/publicacao/priso-provisoria-e-lei-de-drogas/>>.

LIMA, R. C. C. **Uma história das drogas e seu proibicionismo transnacional**: relações Brasil-Estados Unidos e os organismos internacionais. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

MACHADO, M.R. *et al.* Prender a qualquer custo: o tráfico de drogas e a pena de prisão na fundamentação judicial brasileira. **Journal of Illicit Economies and Development**, n. 1, v. 2, 2019. DOI: <<https://doi.org/10.31389/jied.37>>.

MACHADO, L.; MAGENTA, M. Governo federal financia entidades para dependentes químicos denunciadas por maus-tratos e irregularidades. **BBC Brasil**, 17 jun. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48628172>>.

MARONNA, C. A. Nova lei de drogas: retrocesso travestido de avanço. **Boletim IBCCRIM**. São Paulo, v. 14, n. 167, p. 4, 2006.

MCALLISTER, W.B. Reflections on a century of International Drug Control. **LSE Ideas: governing the global drug war**, London, p. 17-24, Oct. 2012. (Special Report, SR014).

MILLS, J.H. Science, diplomacy and cannabis: the evidence base and the international drugs regulatory system 1924-1961. **LSE Ideas: governing the global drug war**, London, Oct. 2012. (Special Report, SR014).

PAIVA, L. G. M. Panorama internacional das políticas sobre drogas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 18, p. 99-106, 2018.

PESSOA, O. A. G; CUNHA, A. S. Efeitos da nova regulação uruguaia sobre cannabis na fronteira com o Brasil: observação sobre os sistemas brasileiros de saúde e segurança pública. *In*: SANTOS, M. P. G. (Org.). **Comunidades terapêuticas: temas para reflexão**. Brasília: Ipea, 2018.

PIRES, R. R. C.; SANTOS, M. P. G. Desafios do multiprofissionalismo na implementação da redução de danos nos centros de atenção psicossocial álcool e outras drogas. **Revista Saúde e Sociedade**, no prelo.

_____. **Alternativas de cuidado a usuários de Drogas na América Latina: desafios e possibilidades de ação pública**. Brasília: IPEA/CEPAL, 2021.

RODRIGUES, T. Tráfico, guerra, proibição. *In*: LABATE, B. C. *et al.* (Org.). **Drogas e cultura: novas perspectivas**. Salvador, UFBA, 2008. p. 91-103.

ROSSAL, M; CURBELO, M.; MARTINEZ, E. **Usos y políticas del cannabis en la frontera Uruguay-Brasil: percepciones, moralidades y trayectorias de actores públicos y usuarios de cannabis en las ciudades de Artigas, Rivera, Rio Branco y Chuy**. Brasília: Ipea, 2017. (Relatório de Pesquisa).

SANTOS, M. P. G. dos. **Perfil das Comunidades Terapêuticas Brasileiras**. Brasília: Ipea, 2017. (Nota Técnica, n. 21). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29865&Itemid=6>.

SANTOS, M. P. G. (Org.) **Comunidades terapêuticas: temas para reflexão**. Brasília, Ipea, 2018.

SANTOS, M. P. G.; PIRES, R. R. C. Sentidos da “redução de danos” nos CAPS AD do Distrito Federal: entre o “escopo ampliado” e traduções conservadoras. **Teoria e Cultura**, v. 15, n. 2, 2020a. (Dossiê Drogas: novas abordagens e novos desafios acadêmicos e sociais). Disponível em: <<https://periodicos.ufjf.br/index.php/TeoriaeCultura/issue/view/1504>>.

_____. **Antagonismo cooperativo na provisão de cuidado a usuários de drogas no Distrito Federal: conflitos e parcerias entre CAPS AD e CTs**. Brasília: Ipea, 2020b. (Texto para Discussão, n. 2604). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36927&Itemid=448>.

SCURO, J. **Monitoreo y evaluación de los efectos de la nueva política uruguaya de regulación del mercado de cannabis sobre la seguridad en la zona de frontera: percepción de los agentes de seguridad y actores del sistema de justicia criminal uruguayos**. Brasília: Ipea, 2017. (Relatório de Pesquisa).

SOARES, M. K. Ignorância e políticas públicas: a regulação de cannabis medicinal no Brasil **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 24, 2020.

THOUMI, F.E. Re-examining the 'medical and scientific' basis for interpreting the drug treaties: does the 'regime' have any clothes? **LSE Ideas**: after the drug wars: report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy, pp. 19-29, 2016. Disponível em: <<https://www.lse.ac.uk/ideas/Assets/Documents/reports/LSE-IDEAS-After-Drug-Wars.pdf>>.

VIOLÊNCIA E SEGURANÇA PÚBLICA: UMA SÍNTESE DA PRODUÇÃO DA DIEST NOS ÚLTIMOS DEZ ANOS^{1,2}

Helder Ferreira³
Milena Karla Soares⁴

1 INTRODUÇÃO

Violência e segurança pública são temas que estiveram no radar dos estudos do Ipea desde os primeiros anos da criação do instituto, mencionados, entretanto, de forma incidental e esparsa, em análises sobre diferentes temáticas (Silva, 1971; Ipea e Unicef, 1990; Demo e Oliveira, 1995; Sobrinho e Parente, 1995; Barros, Piola e Vianna, 1996; Musumeci, 1998). É na década de 2000, no entanto, que são desenvolvidos os primeiros estudos em que segurança pública e violência constituíam o objeto principal, fomentando o desenvolvimento autônomo de uma agenda de pesquisa na área (Cerqueira, 2000). Os números crescentes de violência, a importância dada ao tema pela população e a insatisfação com a situação de segurança retratada em pesquisas de opinião são elementos que ajudam a explicar como a segurança pública se torna um dos principais problemas para o governo federal e, por conseguinte, para o Ipea.

Com a criação da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) em 2009/2010 reuniu-se um grupo de pesquisadores já experiente na área: alguns já se dedicavam a este campo em outras diretorias, trazendo na bagagem trabalhos anteriores;⁵ outros detinham conhecimentos sobre metodologias e técnicas de pesquisa que optaram por aplicar em trabalhos neste campo; e, por fim, os novos contratados do concurso realizado em 2008, que já pesquisavam os campos de segurança pública e justiça.

Além dos estudos desenvolvidos por iniciativa dos próprios pesquisadores, a agenda da diretoria tem sido impulsionada ainda pela realização de parcerias, em especial, com o Ministério da Justiça, com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e, mais recentemente, com a Secretaria de Governo da Presidência da República, no setor público, e com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), organização não governamental (ONG) de reconhecida *expertise* no tema.

Foi nesse contexto institucional que se firmou e floresceu a agenda sobre violência e segurança pública da Diest. Neste texto, analisamos a produção decorrente dos projetos de pesquisa sobre o tema desde a criação da diretoria. O artigo resulta de um esforço de revisão abrangente dessa produção,

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi29art14>

2. Agradecemos a interlocução com Daniel Cerqueira para a definição do objeto do artigo e a Luseni Aquino e demais organizadores da publicação pelas críticas e sugestões às primeiras versões.

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

4. Técnica de desenvolvimento da administração na Diest/Ipea.

5. Entre 2000 e 2009 (período anterior à Diest), linhas de pesquisa se desenvolveram na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc), na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) e na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur). Na Disoc, os trabalhos se concentraram no acompanhamento da política federal de segurança pública, entre 2001 e 2010, especialmente a partir da criação da Coordenação de Direitos Humanos, Justiça e Cidadania, em 2004. Na Dimac, foram realizados estudos econômicos sobre determinantes da criminalidade e efetividade da política de segurança pública (Ipea, 2004), enquanto na Dirur, a tônica foi nos estudos sobre custos da criminalidade (Lima e Dias, 2014).

orientada pela preocupação em não deixar nenhuma das publicações de fora da análise, de modo a que o texto sirva como uma espécie de inventário para referência futura. Mas, para além de relacionar e descrever, busca-se aqui encontrar a “voz” da diretoria. Nesse sentido, em que pese a diversidade das pesquisas e dos próprios pesquisadores, a pergunta que nos mobilizou foi: o que a Diest tem a dizer sobre violência e segurança pública?

2 SÍNTESE DAS PUBLICAÇÕES

Analisando o conjunto de trabalhos produzidos na diretoria nos últimos dez anos,⁶ foi possível identificar e sintetizar os principais achados e recomendações dos pesquisadores em alguns temas centrais, os quais foram organizados nesta seção em duas subseções: na primeira, os estudos que visam compreender o fenômeno violência; na segunda, os estudos que versam sobre políticas de segurança pública.

2.1 Violência

É larga a produção que busca descrever e compreender a violência como fenômeno social. Sintetizamos os achados desses trabalhos nos itens a seguir, que transmitem seis mensagens principais.

Mais da metade da população brasileira tem muito medo da violência

Levando em conta a percepção social, o medo da violência está disseminado no Brasil. Pesquisa sobre sensação de segurança realizada em 2012, no âmbito do descontinuado projeto Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS), revelou que 62,5% das pessoas tinham muito medo de ser vítima de assassinato. Porcentagens igualmente altas registradas para outras violências foram: assalto à mão armada (62,3%), arrombamento de residência (61,6%) e agressão física (54,5%) (Oliveira Júnior e Alencar, 2012). O medo é menor nas regiões Sul e Sudeste, o que pode estar correlacionado com níveis mais baixos de violência nessas regiões ao menos no que se refere aos dados de homicídios (Cerqueira *et al.*, 2020a).

Os homicídios são territorial e situacionalmente concentrados

Uma série de análises realizadas na Diest mostram que, qualquer que seja a escala, a ocorrência de homicídios segue certa concentração territorial. Ao olhar para uma cidade, por exemplo, verificamos que os homicídios se concentram em bairros com piores indicadores educacionais (Cerqueira *et al.*, 2016b). Ao comparar os municípios entre si, observamos diferentes dinâmicas: entre os rurais, as maiores taxas de homicídios estão naqueles marcados por conflitos fundiários (com presença de territórios indígenas, assentamentos da reforma agrária e os localizados na Amazônia Legal) e com maior vulnerabilidade econômica e social infantojuvenil (Cerqueira *et al.*, 2020b); entre os grandes municípios (com mais de 100 mil habitantes), os mais violentos são também aqueles com piores

6. Para elaborar esta seção foi realizado um levantamento no repositório institucional das publicações na área de segurança pública da Diest a partir de 2009. Isto resultou em uma primeira lista de mais de cem trabalhos, dos quais foram excluídos aqueles relativos às políticas de drogas e de justiça, já abordados em outros artigos desta edição. Ao final, a análise se concentrou nos seguintes itens: quatorze textos para discussão, doze capítulos de livros, nove artigos do periódico Boletim de Análise Político-Institucional, sete relatórios de pesquisa (na maioria realizados em cooperação com parceiros), oito relatórios institucionais (as publicações do *Atlas da Violência*, desenvolvido e mantido em parceria com o FBSP, disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/quem/3/sobre>>), seis notas técnicas e três livros. Ressalte-se nesse conjunto a publicação de número especial do Boletim de Análise Político-Institucional (número 11) com foco em proposições para a política nacional de segurança pública e a atuação da Secretaria Nacional de Segurança Pública. Apenas as publicações de autoria de técnicos do Ipea foram consideradas na análise.

resultados em indicadores de desenvolvimento humano, sendo que, em 2017, as taxas variavam de 2,7 a 145,7 homicídios por 100 mil habitantes (Cerqueira *et al.*, 2018a; 2019b).

Comparando-se as regiões brasileiras, os homicídios atualmente concentram-se no Centro-Oeste, Norte e Nordeste. Entre 2005 e 2008, com quedas subsequentes, o Sudeste inverteu sua posição de região com maior taxa de homicídios para a de menor taxa. Em relação aos estados, enquanto as taxas de Espírito Santo e São Paulo caíram quase 50% entre 2008 e 2018, as taxas de Acre, Ceará, Rio Grande do Norte e Roraima cresceram mais de 100% (Cerqueira *et al.*, 2020a).

Por fim, em termos mundiais, há uma concentração dos homicídios na América Latina e no Brasil, com taxas crescentes desde 1980, raros anos de queda e crescimento ininterrupto desde 2007 (Cerqueira *et al.*, 2013; 2016a; 2017; 2018b; 2019a). É fato que, em 2018, observou-se uma expressiva queda na taxa de homicídios brasileira, um fenômeno em si auspicioso, mas que ainda não foi inteiramente compreendido (Cerqueira *et al.*, 2020a).

Adicionalmente, além da concentração espacial, é possível utilizar preditivos situacionais como insumos para formulação de políticas de prevenção: os homicídios são em sua maioria praticados com o uso de armas de fogo, concentram-se nas ruas/estradas, nas estações primavera e verão, nos finais de semana e no período noturno (Cerqueira *et al.*, 2019; 2020a).

Homens jovens, negros e de baixa escolaridade são as maiores vítimas dos homicídios

A sobremortalidade juvenil por homicídios tem sido apontada em vários estudos (Cerqueira *et al.*, 2016a; 2017; 2018b; 2019a; 2020a). Estima-se em 1,5% do produto interno bruto (PIB) brasileiro o custo anual da juventude perdida em virtude de mortes violentas (Cerqueira e Moura, 2014a). O desemprego e a baixa taxa de atendimento escolar de adolescentes e jovens parecem estar na raiz desse fenômeno (Cerqueira e Moura, 2014b; Cerqueira e Moura, 2019).

De igual modo, a sobrevivência de pessoas negras foi analisada por diferentes estudos (Oliveira Júnior e Lima, 2012; Cerqueira e Moura, 2013; Cerqueira *et al.*, 2016a; 2017; 2018b; 2019a; 2020a). Análises econométricas levaram à conclusão de que diferenças socioeconômicas e demográficas não são suficientes para explicar a sobrevivência dos negros, restando o racismo como fator explicativo (Cerqueira e Moura, 2013). Controlando as variáveis escolaridade, local de residência, idade e estado civil, estima-se que, no Rio de Janeiro, por exemplo, um indivíduo negro tenha 23,5% mais chances de sofrer homicídio que um não negro (Cerqueira e Coelho, 2017).

A vitimização de mulheres e de pessoas LGBTQI+ está ligada ao gênero

As raízes da violência de gênero são estruturais. Em sociedades patriarcais, mulheres são mais vulneráveis a serem vítimas de certos tipos de crimes pelo simples fato de serem mulheres. As dinâmicas sociais que levam ao crime de violência doméstica, de estupro e de feminicídio no Brasil estão, em muitos casos, correlacionadas.

As mulheres são a imensa maioria das vítimas da violência doméstica. O fato de ser mulher triplica a probabilidade de sofrer violência por parente, conhecido ou cônjuge (Cerqueira, Moura e Pasinato, 2019). Em 2018, a cada dia, em suas residências, foram assassinadas quatro mulheres, em média; indicador que pode ser considerado uma *proxy* do real número de feminicídios no Brasil (Cerqueira *et al.*, 2020a).

Na literatura, a participação da mulher no mercado de trabalho é apontada como um dos fatores explicativos desse tipo de violência. Sobre isso, Cerqueira, Moura e Pasinato (2019) encontraram teses e resultados divergentes. Enquanto estudos da economia da família indicariam que o empoderamento econômico feminino, inclusive pela possibilidade de separação, reduziria a violência doméstica contra a mulher, estudos feministas e de gênero revelariam que a participação feminina no mercado de trabalho tem o potencial, em um sistema de dominação masculina, de gerar conflitos e eventualmente o uso da violência. O resultado do trabalho dialoga com as duas teses, visto que se, por um lado, a participação da mulher no mercado de trabalho estava associada a menor vitimização ante o cônjuge, de outro, tendia a aumentar as chances de sofrer violência por parte do ex-cônjuge.

Além disso, as mulheres representam a maior parte das vítimas de estupro. Parcela significativa dessas são, na verdade, meninas: dois terços dos estupros notificados ao sistema de saúde são contra crianças e adolescentes. Ademais, os agressores são, principalmente, pessoas que convivem com as vítimas: amigos, conhecidos e familiares (Cerqueira e Coelho, 2014; Cerqueira, Coelho e Ferreira, 2017; Cerqueira *et al.*, 2018b).

De modo semelhante, pessoas LGBTQI+ são frequentemente vítimas de violência motivada por ódio e preconceito quanto à sua identidade de gênero. Em que pese a escassez de indicadores de violência contra esse grupo de pessoas, o Disque 100 do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos registrou 1.685 denúncias desse tipo de violência, incluindo 138 homicídios, em 2018 (Cerqueira *et al.*, 2019a; 2020a).

Os confrontos e tréguas entre facções prisionais afetam os níveis de violência

Facções prisionais e crime organizado têm despontado como tema relevante para a compreensão do fenômeno da violência. As organizações criminosas podem ser vistas como empresas que atuam motivadas por razões econômicas (Melo, 2015). Nesse sentido, as facções agem de forma estratégica para afirmar seu poder e controle sobre rotas estratégicas dos mercados ilegais, em um cálculo de custo-benefício que pode, ou não, levar as partes concorrentes ao confronto. As variações recentes nas taxas de homicídios de estados do Norte e Nordeste podem ser, em parte, atribuídas à expansão territorial e aos momentos de confronto e trégua entre as duas principais facções do país – Primeiro Comando da Capital (PCC) e Comando Vermelho (CV) – e seus parceiros regionais (Cerqueira *et al.*, 2019a; 2020a). O equilíbrio nessa dinâmica é instável e representa incertezas para o futuro das taxas de homicídio no país (Cerqueira *et al.*, 2020a).

É preciso aprimorar a qualidade dos dados e das análises estatísticas sobre violência

A maioria dos estudos da Diest tem se baseado em dados objetivos de violência, e, ao fazê-lo, os pesquisadores enfrentam uma série de questões acerca da precisão dos dados. Nesse sentido, esforços foram dedicados a desenvolver ferramentas econométricas visando conferir maior qualidade e confiabilidade às análises estatísticas. A questão das “mortes violentas indeterminadas” e dos “homicídios ocultos” tem sido abordada permanentemente (Cerqueira *et al.*, 2016a; 2017; 2018b; 2019a; 2020a; Cerqueira, 2013). Cerqueira *et al.* (2016c) propuseram um aperfeiçoamento na utilização da proporção de suicídios por arma de fogo como *proxy* da prevalência de arma de fogo, considerando as características socioeconômicas das vítimas. Por fim, Cerqueira *et al.* (2019c) discutem

aspectos metodológicos para utilização da base de dados do Sistema de Informações Hospitalares para a produção de indicadores sobre violência.

2.2 Políticas de segurança pública

Entre os estudos que versam sobre as respostas do Estado ao fenômeno da violência, abordam-se desde programas e políticas de segurança pública até organizações e instituições que compõem o campo. Os achados e as recomendações desses estudos podem ser sintetizados nas mensagens destacadas a seguir.

O aprimoramento da política de segurança pública passa por uma melhor coordenação federativa

Histórica e constitucionalmente, as políticas de segurança pública estão concentradas nos estados. Nas últimas décadas, tem havido um incremento da atuação do governo federal e dos municípios na segurança pública (Ferreira e Marcial, 2015; Oliveira Júnior e Silva Filho, 2010a). No que se refere à atuação do governo federal, as avaliações dos planos e programas nacionais indicam que tais instrumentos obtiveram implementação e resultados aquém das aspirações apresentadas inicialmente (Silva e Deboni, 2012; Silva, 2017).

A efetiva execução de uma política federativa de segurança pública pode passar por:

- redefinição da divisão de competências e recursos. Por exemplo, a União poderia ter um papel de indução, capacitação e financiamento das políticas dos entes subnacionais (Cerqueira, 2017), tendo em vista a lacuna de capacidades de estados e municípios para a gestão da segurança pública (Oliveira Júnior e Silva Filho, 2010a; Cerqueira, 2017; Ferreira e Marcial, 2015). Outro exemplo envolve as guardas municipais, que têm replicado o modelo coercitivo da polícia militar, em lugar de adotar um modelo de atuação preventiva, com foco em ações locais sociais (Cerqueira, 2017; Oliveira Júnior e Silva Filho, 2010a; Ferreira e Marcial, 2015);
- aumento da capacidade institucional do governo federal, começando por rever a insuficiente estrutura da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), responsável pela coordenação do plano nacional (Cerqueira, 2017), e aprimorar os sistemas de informação, que atualmente não estão qualificados para direcionamento, monitoramento e avaliação das ações (Oliveira Júnior e Silva Filho, 2010a; Cerqueira, 2017); e
- fortalecimento do financiamento federal, que apresenta forte flutuação no montante de recursos e é implementado via convênios demasiadamente burocráticos (Cerqueira, 2017), começando pela adoção de outros instrumentos, a exemplo das transferências fundo a fundo e dos termos de compromisso (Ferreira e Marcial, 2015).⁷

É preciso transformar as polícias

Um dos indícios que apontam a necessidade de reforma das políticas é a falta de confiança da população nas instituições policiais. Baseado em *survey* com a população, Oliveira Júnior (2011) indicou que a confiança nas instituições policiais depende das percepções sobre sua eficiência e adequação às funções para as quais são idealizadas. O estudo também mostrou que pessoas jovens e mais escolarizadas tinham uma visão pior do desempenho das polícias, e os não brancos demonstraram

7. Inclusive, novos fundos poderiam ser criados: Cerqueira, Lima e Bragança (2015) analisaram a experiência de um modelo privado de financiamento de programas de prevenção ao crime baseados em títulos privados, e considerando inexequível vincular o orçamento da segurança pública a receitas tributárias, propuseram a criação de um novo fundo para segurança pública.

menos satisfação com o atendimento que lhes foi prestado por policiais. Oliveira Júnior e Alencar (2012) indicaram, em 2012, que 21,4% e 20,6% da população não confiava na polícia militar e na polícia civil, respectivamente.

A falta de confiança na polícia pode ter relação com fatores como a violência policial, que é insuficientemente registrada e processada (Cerqueira *et al.*, 2016a; 2017; 2018b), a falta de controle externo das polícias (Cerqueira, 2017; Cerqueira *et al.*, 2017; Ferreira e Marcial, 2015) e o racismo institucional na atuação policial (Oliveira Júnior e Lima, 2012; 2013). Mudar esse cenário não é tarefa fácil, uma vez que esbarra na inércia da cultura organizacional. Tentativas de mudanças “por dentro” têm se mostrado incapazes de superar estes problemas: Oliveira Júnior e Silva Filho (2010b) indicaram, por exemplo, a incapacidade da educação policial de transformar as culturas institucionais e a rotina diária da atuação policial.

Assim, são recomendadas reformas institucionais, como a desconstitucionalização das polícias, permitindo que os estados possam reorganizá-las (Cerqueira, 2017). Tais reformas se deparam com uma série de desafios (Oliveira Júnior e Silva Filho, 2010b), para os quais faltam acordos políticos entre os diferentes atores (Ferreira e Marcial, 2015), o que pode ajudar a explicar por que esse tipo de reforma tem sido deixado de lado (Silva, 2013).

Devemos adotar políticas de segurança pública que funcionem

As políticas nacionais e internacionais que foram bem-sucedidas na redução da taxa de homicídios têm alguns pontos em comum:

- articulação e pactuação política entre governo e atores sociais;
- ações preventivas focalizadas em crianças e adolescentes;
- repressão qualificada com uso intensivo de informação e inteligência policial;⁸
- integração das agências estatais por meio de mecanismos de gestão e com foco em objetivos comuns e metas;
- comprometimento do político principal;
- gestão da segurança pública baseada em evidências científicas;
- controle e retirada das armas de fogo e munição de circulação;
- disseminação de espaços de mediação de conflitos; e
- saneamento do sistema de execução penal⁹ (Cerqueira, 2017; Cerqueira *et al.*, 2018a).

Entre os pontos listados, destaca-se, em especial, a importância das políticas de controle de armas (Oliveira Júnior e Silva Filho, 2010a; Ferreira e Marcial, 2015) e efetividade do Estatuto do Desarmamento para a redução dos homicídios (Cerqueira e Coelho, 2013). Mudanças rumo

8. Também apontado por Oliveira Júnior (2012).

9. No Espírito Santo, Cerqueira *et al.* (2020c) encontram bons resultados do Programa Estado Presente em Defesa da Vida e do saneamento do sistema prisional na contenção dos homicídios.

à fragilização dos instrumentos de controle, tal qual observado em 2019,¹⁰ devem ser vistas com preocupação, visto que podem levar ao aumento do número de armas em circulação, e, por conseguinte, intensificar o problema da violência letal (Cerqueira *et al.*, 2020a).

Adicionalmente, no que tange às ações preventivas focalizadas em crianças e adolescentes, as evidências apontam que a educação tem um papel relevante (Cerqueira e Moura, 2014b; Cerqueira e Coelho, 2015; Cerqueira *et al.*, 2016b; Cerqueira, 2016).

Em contraposição, algumas políticas são inefetivas. Cerqueira e Coelho (2015) argumentaram que a redução da imputabilidade penal não é efetiva para controle e prevenção ao crime. Rodrigues e Armstrong (2019) indicaram que a intervenção federal no Rio de Janeiro não surtiu o efeito desejado, uma vez que houve aumento dos homicídios decorrentes da ação policial no estado em 2018, manutenção da política de confronto e a insuficiente queda nos principais indicadores de violência e crime.

A participação social na segurança pública é incipiente e declinante

O Brasil teve um pico de participação social na segurança pública uma década atrás, com a reforma do Conselho Nacional de Segurança Pública, que se abriu para maior participação da sociedade civil, e a realização da primeira Conferência Nacional de Segurança Pública (Oliveira Júnior e Silva Filho, 2010a; Silva, 2010; Silva e Deboni, 2012); entretanto, a recente reforma do Conselho suprimiu a representação da sociedade civil.

Em nível local, a participação social no policiamento comunitário enfrenta desafios. Em estudo nacional realizado em 2014, verificou-se que os assentos nos conselhos comunitários de segurança eram, de certa forma, controlados pelas próprias corporações policiais, impedindo uma participação social verdadeiramente plural (Oliveira Júnior *et al.*, 2015). Adicionalmente, um estudo realizado no Rio de Janeiro demonstrou que a política de pacificação das favelas esbarra na relação historicamente conflituosa entre polícia e comunidade, intensificada pela ausência de uma instituição mediadora ou de controle da atividade policial, bem como pela ausência de transversalidade e integração com outras pastas, a exemplo de habitação e outras políticas sociais (Rodrigues e Motta, 2013).

Políticas de enfrentamento à violência contra a mulher avançaram, mas carecem de capilaridade e humanização

A Lei Maria da Penha é um grande marco no enfrentamento à violência contra a mulher. Cerqueira *et al.* (2015) indicaram que esta lei desempenha um papel relevante na contenção da violência de gênero; entretanto, há limites em seu alcance e efetividade. O primeiro deles é a falta de capilaridade. Em 2013, enquanto, em geral, nas capitais e regiões metropolitanas já eram oferecidos todos os serviços especializados no atendimento à mulher e no enfrentamento à violência doméstica, nas cidades do interior se notavam lacunas de implementação (Martins, Cerqueira e Matos, 2015). Além disso, um segundo desafio é a humanização no acolhimento às mulheres pelo Poder Judiciário, peça-chave no acesso à justiça para as mulheres vitimizadas (Ipea e CNJ, 2019).

10. Cerqueira *et al.* (2020a, p. 74) relatam: “Em um ano e meio, desde 2019, já foram editados, pelo menos, onze decretos, uma lei e quinze portarias do Exército que trarão como consequência a fragilização dos instrumentos de controle e fiscalização de armas de fogo e munições, o aumento do número de armas em circulação no país, a obstacularização do combate ao tráfico ilegal dessas armas e a facilitação de sua obtenção por criminosos, como traficantes e milicianos”, e, como resultado, houve quase 200% de aumento nas vendas de armas controladas pela Polícia Federal no primeiro semestre de 2020, e de 24% na venda de munições entre janeiro e maio desse mesmo ano (Cerqueira *et al.*, 2020a).

Há injustiças estruturais no sistema de justiça criminal

Os estudos sobre o sistema de justiça criminal apontam uma série de problemas, como desigualdade, impunidade e morosidade (Oliveira Júnior e Silva Filho, 2010a), reprodução de desigualdades sociais (Ferreira, Natalino e Santos, 2019) e racismo institucional na atuação policial (Oliveira Júnior e Lima, 2012; 2013).

Com relação à execução da pena, foram destacados os problemas de superlotação e de falta de reintegração social (Oliveira Júnior e Silva Filho, 2010a; Andrade *et al.*, 2015). Uma pesquisa com base em autos processuais (Ipea, 2015b) calculou uma taxa de reincidência criminal legal¹¹ de 24,4% e identificou, entre outros gargalos, a precariedade na assistência aos presos e egressos (Ipea, 2015a). Por fim, também foram objeto de análise os obstáculos à adoção de penas alternativas (Ipea, 2015b).

Outro problema é o acesso a uma assistência jurídica de qualidade, o que prejudica sobremaneira a efetivação do direito à defesa dos acusados e apenados. Moura *et al.* (2013) calcularam que, em 2012-2013, 95,5% das comarcas brasileiras possuíam *deficit* de defensores públicos e que, em 72% delas, a população em condições de vulnerabilidade não tinha garantido seu acesso a um defensor público. De modo semelhante, em estudo local, Haber e Coelho (2017) verificaram que no Rio de Janeiro não se atingiu o ideal de um defensor público para cada 10 mil pessoas com renda de até três salários mínimos, sendo que havia mais de 25 mil pessoas por defensor em 2015.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na síntese realizada neste artigo, tentamos responder à pergunta inicial (o que a Diest tem a dizer sobre violência e segurança pública?) por meio da identificação de algumas mensagens-chave, relacionadas à compreensão da violência como fenômeno social e às diversas políticas destinadas a enfrentá-la.

A Diest certamente dará continuidade aos projetos de análise e monitoramento dos indicadores de violência. Possivelmente, poderiam ser agregadas novas categorias de análise que subsidiassem a compreensão da dinâmica da violência contra grupos vulneráveis, frequentemente invisibilizados nas estatísticas oficiais, tais como pessoas com deficiência e povos indígenas, bem como estudos sobre as circunstâncias e motivações dos crimes violentos letais e intencionais.

No que se refere aos estudos acerca das políticas de enfrentamento à violência, é provável que a agenda continue a ser pautada pelas demandas de organizações parceiras. Isso se justifica pela inserção institucional do Ipea como órgão de assessoramento governamental, e, ao mesmo tempo, potencializa o impacto da pesquisa na formulação de políticas públicas.

Por fim, entre as inúmeras possibilidades de temas que a Diest poderia incluir em sua agenda, destacamos a necessidade de estudos que avaliem a política criminal de forma global, levando em consideração os impactos na sociedade. A ausência de um processo de avaliação instituído que considere os impactos da política deve-se, por um lado, aos desafios metodológicos quanto, por exemplo, à disponibilidade de dados, e, por outro, à fragmentação da formulação e execução da política criminal entre diversos atores (Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e Ministério Público).

11. A pesquisa preocupou-se em mensurar "reincidência em sua concepção estritamente legal, aplicável apenas aos casos em que há condenações de um indivíduo em diferentes ações penais, ocasionadas por fatos diversos, desde que a diferença entre o cumprimento de uma pena e a determinação de uma nova sentença seja inferior a cinco anos – Código Penal (CP), artigos 63 e 64" (Ipea, 2015a, p. 7).

Deve-se ter em mente que criminalização, repressão e encarceramento são apenas alguns dos instrumentos de controle sobre as condutas consideradas antissociais, de modo que é preciso uma análise racional, baseada em evidências, que considere políticas alternativas que se prestem aos mesmos fins. Em uma ponta da política, por exemplo, nota-se que as inovações legislativas em matéria penal passam ao largo de discussões sérias sobre impacto e efetividade. Na outra ponta, temos observado a escalada do número de pessoas encarceradas, em particular, o encarceramento de jovens negros, a despeito da ausência de evidências sólidas dos custos e benefícios dessa abordagem. Além disso, o sucesso da política não se mede somente em número de pessoas apreendidas, e condenadas, mas na incidência das condutas ora criminalizadas e no respeito aos direitos e garantias fundamentais.

REFERÊNCIAS

AMAYA, A.; STUCKER, P. **Legislações e abordagens institucionais em violência contra as mulheres no sistema de justiça**: experiências na América Latina. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2552). Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9913>>. Acesso em: 11 set. 2020.

ANDRADE, C. *et al.* **O desafio da reintegração social do preso**: uma pesquisa em estabelecimentos prisionais. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2095). Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4375>>. Acesso em: 11 set. 2020.

CERQUEIRA, D. **Mapa dos homicídios ocultos no Brasil**. Ipea: Brasília, 2013. (Texto para Discussão, n. 1848). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2924/1/TD_1848.pdf>. Acesso em: 11 set. 2020.

_____. Trajetórias individuais, criminalidade e o papel da educação. **Boletim de Análise Político-Institucional**. Brasília: Ipea, n. 9, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7105>>. Acesso em: 11 set. 2020.

_____. Política Nacional de Segurança Pública orientada para a efetividade e o papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Boletim de Análise Político-Institucional**. Brasília: Ipea, n. 11, 2017. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/171005_bapi_11_1.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2020.

CERQUEIRA, D.; COELHO, D. Mapa das armas de fogo nas microrregiões brasileiras. *In*: BOUERI, R.; COSTA, M. **Brasil em desenvolvimento 2013**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2013. v. 3.

_____. **Estupro no Brasil**: uma radiografia segundo os dados da saúde (versão preliminar). Ipea: Brasília, 2014. (Nota Técnica, n. 11). Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5780>>. Acesso em: 9 set. 2020.

_____. **Redução da idade da imputabilidade penal, educação e criminalidade**. Brasília: Ipea, 2015. (Nota Técnica, n. 15). Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5170>>. Acesso em: 11 set. 2020.

_____. **Democracia racial e homicídios de jovens negros na cidade partida**. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2267). Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7383>>. Acesso em: 11 set. 2020.

CERQUEIRA, D.; COELHO, D.; FERREIRA, H. **Estupro no Brasil: vítimas, autores, fatores situacionais e evolução das notificações no sistema de saúde entre 2011 e 2014**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2313). Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7973>>. Acesso em: 7 set. 2020.

CERQUEIRA, D. *et al.* A singular dinâmica territorial dos homicídios no Brasil nos anos 2000. *In*: BOUERI, R.; COSTA, M. **Brasil em desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas**, Brasília: Ipea, 2013. v. 3.

CERQUEIRA, D. *et al.* **Avaliando a efetividade da Lei Maria da Penha**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2048). Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3538>>. Acesso em: 11 set. 2020.

CERQUEIRA, D. *et al.* **Atlas da violência 2016**. Brasília: Ipea; FBSP, 2016a. (Nota Técnica, n. 17). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6529/1/Nota_n17_Atlas_Violencia.pdf>. Acesso em: 4 set. 2020.

CERQUEIRA, D. *et al.* **Indicadores multidimensionais de educação e homicídios nos territórios focalizados no Pacto Nacional pela Redução de Homicídios**. Brasília: Ipea, 2016b. (Nota Técnica, n. 18). Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6518>>. Acesso em: 3 set. 2020.

CERQUEIRA, D. *et al.* **Armas de fogo e suicídios**. Brasília: Ipea, 2016c. (Texto para Discussão, n. 2254). Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7333>>. Acesso em: 11 set. 2020.

CERQUEIRA, D. *et al.* **Atlas da violência 2017**. Brasília: Ipea; FBSP, 2017. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7956/1/Atlas%20da%20viol%3%aancia_2017.pdf>. Acesso em: 4 set. 2020.

CERQUEIRA, D. *et al.* **Atlas da violência 2018: políticas públicas e retratos dos municípios brasileiros**. Brasília: Ipea; FBSP, 2018a. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8698/1/Atlas%20da%20viol%3%aancia%202018_pol%3%adticas%20p%3%babolicas%20e%20retratos%20dos%20municipios.pdf>. Acesso em: 4 set. 2020.

CERQUEIRA, D. *et al.* **Atlas da violência 2018**. Brasília: Ipea; FBSP, 2018b. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8398/1/Atlas%20da%20viol%3%aancia_2018.pdf>. Acesso em: 4 set. 2020.

CERQUEIRA, D. *et al.* **Atlas da violência 2019**. Brasília: Ipea; FBSP, 2019a. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9406/1/Atlas%20da%20viol%3%aancia_2019.pdf>. Acesso em: 4 set. 2020.

CERQUEIRA, D. *et al.* **Atlas da violência 2019: retratos dos municípios brasileiros**. Brasília: Ipea; FBSP, 2019b. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9489/1/Atlas_da_violencia_2019_municipios.pdf>. Acesso em: 4 set. 2020.

CERQUEIRA, D. *et al.* **Uma análise da base de dados do sistema de informações hospitalar entre 2011 e 2018**: dicionário dinâmico, disponibilidade dos dados e aspectos metodológicos para a produção de indicadores sobre violência. Rio de Janeiro: Ipea, 2019c. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9409>>. Acesso em: 11 set. 2020.

CERQUEIRA, D. *et al.* **Atlas da violência 2020**. Brasília: Ipea; FBSP, 2020a. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/24/atlas-da-violencia-2020>>. Acesso em: 4 set. 2020.

CERQUEIRA, D. *et al.* **Atlas da violência 2020 no campo no Brasil**: condicionantes e territoriais. Brasília: Ipea; FBSP, 2020b. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/200717_relatorio_institucional_atlas_da_violencia.pdf>. Acesso em: 4 set. 2020.

CERQUEIRA, D. *et al.* **Uma avaliação do impacto de política de segurança pública**: o programa estado presente do Espírito Santo. Brasília: Ipea, 2020c. (Texto para Discussão, n. 2543). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9704/1/td_2543.pdf>. Acesso em: 4 set. 2020.

CERQUEIRA, D.; FERREIRA, H. Apresentação. *In*: CERQUEIRA, D.; FERREIRA, H. (Org.). **Boletim de Análise Político-Institucional**. Brasília: Ipea, n. 11, 2017. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/171005_bapi_11_1.pdf>. Acesso: 25 ago. 2020.

CERQUEIRA, D.; LIMA, R.; BRAGANÇA, G. **Fundo Brasil Paz no Futuro**: financiando a eficiência da segurança pública. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2077). Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4163>>. Acesso em: 11 set. 2020.

CERQUEIRA, D.; MOURA, R. **Vidas perdidas e racismo no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. (Nota Técnica, n. 10). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5977/1/NT_n10_vidas.pdf>. Acesso em: 11 set. 2020.

_____. Custo da juventude perdida no Brasil. *In*: COURSEUIL, C.; BOTELHO, R. (Org.). **Desafios à trajetória profissional dos jovens brasileiros**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014a. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_desafios_completo-web.pdf>. Acesso em: 3 set. 2020.

_____. Oportunidades para o jovem no mercado de trabalho e homicídios no Brasil. *In*: COURSEUIL, C.; BOTELHO, R. (Org.). **Desafios à trajetória profissional dos jovens brasileiros**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014b. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_desafios_completo-web.pdf>. Acesso em: 3 set. 2020.

_____. **Oportunidades laborais, educacionais e homicídios no Brasil**. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2514). Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9427>>. Acesso em: 11 set. 2020.

CERQUEIRA, D.; MOURA, R.; PASINATO, W. **Participação no mercado de trabalho e violência doméstica contra as mulheres no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2501). Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9358>>. Acesso em: 11 set. 2020.

CERQUEIRA, D.; OLIVEIRA JÚNIOR, A.; FERREIRA, H. O desafio da segurança pública. *In*: MONASTERIO, L.; NERI, M.; SOARES, S. (Ed.). **Brasil em desenvolvimento 2014**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3624>>. Acesso em: 3 set. 2020.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Agenda 2030 no Poder Judiciário**: Comitê Interinstitucional. 2º Relatório. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/04/Segundo-Relatorio-Comite-Interinstitucional-14022020.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2020.

FERREIRA, H. *et al.* **ODS 16**: o que mostra o retrato do Brasil? Brasília: Ipea, 2019. (Série Cadernos ODS). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/191114_cadernos_ODS_objetivo_16.pdf>. Acesso em: 23 out. 2020.

FERREIRA, H.; MARCIAL, E. **Violência e segurança pública em 2023**: cenários exploratórios e planejamento prospectivo. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26752>. Acesso em: 17 nov. 2020.

FERREIRA, H.; NATALINO, M.; SANTOS, M. Produção e reprodução das desigualdades pela política criminal. *In*: PIRES, R. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190612_implementando_desigualdades.pdf>. Acesso em: 3 set. 2020.

HABER, C., COELHO, D. (Coord.). **Planejando a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro**: uma análise de alocação de defensores entre as comarcas. Rio de Janeiro: Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro; Ipea, 2017. Disponível em: <<http://www.defensoria.rj.def.br/uploads/arquivos/b05dd02785e44af8b734280d8cff3c9b.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2020.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A aplicação de penas e medidas alternativas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015a. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24862>. Acesso em: 1º ago. 2020.

_____. **Reincidência criminal no Brasil**. Rio de Janeiro, Ipea, 2015b. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150611_relatorio_reincidencia_criminal.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2015.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **O Poder Judiciário no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres**. Brasília: Ipea; CNJ, 2019. (Relatório). Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9530/1/O%20poder%20judici%3%a1rio%20no%20enfretamento%20%3%a0%20viol%3%aancia%20dom%3%a9stica%20e%20familiar%20contra%20as%20mulheres.pdf>>. Acesso em: 4 set. 2020.

MARQUES, S. *et al.* Dez anos do projeto Pensando o Direito. **Boletim de Análise Político-Institucional**. Brasília: Ipea, n. 17, 2018. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/181206_bapi_17_cap_2.pdf>. Acesso: 3 set. 2020.

MARTINS, A.; CERQUEIRA, D.; MATOS, M. **A institucionalização das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil (versão preliminar)**. Brasília: Ipea, 2015. (Nota Técnica, n. 13). Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6778>>. Acesso em: 11 set. 2020.

MELO, V. **Crime organizado**: uma concepção introdutória. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2121). Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5716>>. Acesso em: 11 set. 2020.

MOURA, T. *et al.* **Mapa da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília: Ipea; Anadep, 2013. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2419>>. Acesso em: 11 set. 2020.

OLIVEIRA JÚNIOR, A. SIPS segurança pública: confiança e percepção social das polícias. *In*: SCHIAVIANATTO, F (Org.). **Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS)**. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3097>>. Acesso em: 11 set. 2020.

_____. Importância das atividades de investigação e inteligência policial para o sistema de justiça criminal e seu aprimoramento no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília: Ipea, n. 2, 2012. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6765/2/BAPI_n02_p49-54_RD_Importancia-atividades_Diest_2012-ago.pdf>. Acesso em: 23 out. 2020.

OLIVEIRA JÚNIOR, A.; ALENCAR, R. **SIPS – Sistema de Indicadores de Percepção Social: segurança pública**. Ipea, 2012. Disponível em: <https://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/120705_sips_segurancapublica.pdf>. Acesso em: 3 set. 2020.

OLIVEIRA JÚNIOR, A. *et al.* Instituições participativas na segurança pública: programas impulsionados por instituições policiais. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília: Ipea, n. 7, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6789>>. Acesso em: 25 ago. 2020.

OLIVEIRA JÚNIOR, A.; LIMA, V. Segurança pública e racismo institucional. **Boletim de Análise Político-Institucional**. Brasília: Ipea, n. 4, 2012. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5931>>. Acesso em: 11 set. 2020.

_____. Violência letal no Brasil e a vitimização na população negra: qual tem sido o papel das polícias e do Estado? *In*: SILVA, T.; GOES, F. **Igualdade racial no Brasil: reflexões no ano internacional dos afrodescendentes**. Ipea: Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9163/1/Violencia_Cap7.pdf>. Acesso em: 11 set. 2020.

OLIVEIRA JÚNIOR, A.; SILVA FILHO, E. Política de segurança pública no Brasil: evolução recente e novos desafios. *In*: CUNHA, A.; MEDEIROS, B.; AQUINO, L. **Estado, instituições e democracia: república**. Brasília: Ipea, 2010a. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3188/1/livro09_Estado_Institui%C3%A7%C3%B5es_e_Democracia_vol1.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2020.

_____. As polícias estaduais brasileiras: o desafio da reforma. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010b. p. 603-627. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3804>>. Acesso em: 4 set. 2020.

RODRIGUES, R.; AMSTRONG, K. **A intervenção federal no Rio de Janeiro e as organizações da sociedade civil: relatório de pesquisa**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/artigo/34/a-intervencao-federal-no-rio-de-janeiro-e-as-organizacoes-da-sociedade-civil>>. Acesso em: 4 set. 2020.

RODRIGUES, R.; MOTTA, E. A pacificação das favelas do Rio de Janeiro e as organizações da sociedade civil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília: Ipea, n. 4, 2013. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5924>>. Acesso em: 25 ago. 2020.

SILVA, E. **Agenda 2030**: metas nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180801_ods_metas_nac_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2020.

SILVA, F. Desenho, contexto e qualidade deliberativa em conferências nacionais: uma análise dos debates e proposições sobre o Sistema Penitenciário na I Conferência Nacional de Segurança Pública – I CONSEG. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. p. 603-627. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3804>>. Acesso em: 4 set. 2020.

_____. Barcos contra a corrente: a Política Nacional de Segurança Pública de Dilma Rousseff a Michel Temer. **Boletim de Análise Político-Institucional**. Brasília: Ipea, n. 11, 2017. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8069>>. Acesso em: 25 ago. 2020.

SILVA, F.; DEBONI, F. **Participação social e governança democrática na segurança pública**: possibilidades para a atuação do Conselho Nacional de Segurança Pública. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1714). Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1243>>. Acesso em: 25 ago. 2020.

STUCKER, P.; PERRONE, T.; MEDEIROS, C. **Pesquisas sobre a aplicação judicial da Lei Maria da Penha**: um levantamento bibliométrico e bibliográfico. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2563). Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10052>>. Acesso em: 11 set. 2020.

TRABALHOS ANTERIORES À CRIAÇÃO DA DIEST E TRABALHOS POSTERIORES PRODUZIDOS ATÉ 2012 EM OUTRAS DIRETORIAS POR PESQUISADORES QUE PASSARAM A INTEGRAR A DIEST

CERQUEIRA, D. Fórum de debates – criminalidade, violência e segurança pública no Brasil: uma discussão sobre a base de dados e questões metodológicas. *In*: CERQUEIRA, D.; LEMGRUBER, J.; MUSUMECI, L. (Org.). **Fórum de debates – criminalidade, violência e segurança pública no Brasil**: uma discussão sobre a base de dados e questões metodológicas. Rio de Janeiro: Ipea, CESeC, 2000.

_____. Segurança Pública. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, n. 5, 2002. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_05.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2020.

_____. Segurança Pública. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, n. 6, 2003a. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/SEGURANcA_PuBLICA6.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2020.

_____. Segurança Pública. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, n. 7, 2003b. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/SEGURANCA_PUBLICA7.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2020.

_____. Direitos Humanos, Justiça e Cidadania. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, n. 8, 2004a. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/DIREITOS_HUMANOS8.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2020.

_____. Direitos Humanos, Justiça e Cidadania. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, n. 9, 2004b. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/DIREITOS_HUMANOS9.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2020.

_____. Direitos Humanos, Justiça e Cidadania. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, n. 10, 2005. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/DIREITOS_HUMANOS10.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2020.

_____. Direitos Humanos, Justiça e Cidadania. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, n. 13, 2007. (Edição Especial). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/Direitos_Humanos_Justica_Cidadania13.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2020.

_____. Justiça e Segurança Pública. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, n. 15, 2008a. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/13_justicatabelafinal15.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2020.

_____. Justiça e Segurança Pública. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, n. 16, 2008b. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/13_justicatabelafinal15.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2020.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, n. 3, 2001. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4174/1/bps_03_completo.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2020.

_____. **Políticas sociais:** acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, n. 4, 2002. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_04.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2020.

RODRIGUES, R. Diagnóstico e desempenho recente do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. *In:* IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento:** Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009. v. 3. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/bd/pdf/2009/Livro_BrasilDesenvEN_Vol03.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2009.

ESTES DOIS LEVANTAMENTOS ARROLAM OUTROS TRABALHOS AQUI NÃO MENCIONADOS

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Texto para Discussão.** Brasília: Ipea, n. 1000, 2004. (Edição Especial). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1000.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2020.

LIMA, J. C.; DIAS, R. (Org.). **Pesquisas e propostas.** Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 2000).

TRABALHOS QUE PERPASSAM OS TEMAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E VIOLÊNCIA E ANTERIORES AO INÍCIO DA PRODUÇÃO PRÓPRIA DO IPEA FOCADA NESSES TEMAS

BARROS, M. E.; PIOLA, S. F.; VIANNA, S. M. **Política de saúde no Brasil**: diagnóstico e perspectivas. Brasília: Ipea, 1996. (Texto para Discussão, n. 401). Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1835>>. Acesso em: 1º ago. 2020.

DEMO, P.; OLIVEIRA, L. **Cidadania e direitos humanos** – sob o olhar das políticas públicas. Brasília: Ipea, 1995. (Texto para Discussão, n. 391). Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1819>>. Acesso em: 1º ago. 2020.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; UNICEF – FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **A criança no Brasil**: o que fazer? Brasília: Ipea/Iplan, 1990. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9041>>. Acesso em: 1º ago. 2020.

MUSUMECI, L. **Serviços privados de vigilância e guarda no Brasil**: um estudo a partir de informações da Pnad – 1985-1995. Rio de Janeiro: Ipea, 1998. (Texto para Discussão, n. 560). Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2401/1/TD%200560.pdf>>. Acesso em: 1º ago. 2020.

PIANCASTELLI, M.; PEREIRA, F. **Gasto público federal**: análise da despesa não financeira. Brasília: Ipea, 1996. (Texto para Discussão, n. 431). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1947/1/td_0431.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2020.

SILVA, F. A evolução das funções do governo e a expansão do setor público brasileiro. **Pesquisa e Planejamento**. Rio de Janeiro: Ipea, v. 1, n. 2, p. 235-282, dez. 1971.

SOBRINHO, J.; PARENTE, M. **CAIC**: solução ou problema? Brasília: Ipea, jan. 1995. (Texto para Discussão, n. 363). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1717/1/td_0363.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2020.

1 INTRODUÇÃO

Os assentamentos urbanos precários, tais como as favelas e os loteamentos irregulares ou clandestinos, são objeto de políticas públicas de diversas ordens. Por um lado, representam a dimensão espacial da pobreza urbana, e são áreas prioritárias para políticas sociais, especialmente aquelas relacionadas à habitação. Por outro lado, permanecem no imaginário coletivo como áreas “ilegais”, portadoras de um estatuto diferenciado perante a lei e frequentemente associadas à criminalidade.

A habitação de interesse social é a principal política pública relacionada aos assentamentos precários, mas esta deve ser compreendida dentro do conceito mais amplo de cidadania. Com efeito, a moradia digna consiste em boas condições de habitação e de serviços urbanos básicos, mas compreende também o acesso a escolas, postos de saúde, equipamentos culturais e de lazer, ou ao conjunto de direitos sociais.

Cabe notar que o conceito clássico de cidadania como um *status social* vinculado a um padrão de vida suficiente para levar uma vida digna (Marshall e Bottomore, 1992) relaciona-se com a formação do estado de bem-estar social na Europa, onde a habitação foi um dos pilares das políticas sociais, ao lado da previdência, da saúde e da educação (Esping-Andersen, 1990). No Brasil, assim como em outros países dos outrora chamados países “subdesenvolvidos” – hoje renomeados como *global South* – as favelas cresceram nos centros urbanos, sobretudo a partir dos anos 1950, formando comunidades populosas, às vezes de centenas de milhares de habitantes. As *barriadas*, os *pueblos*, são denominações de assentamentos similares às favelas que se espalham pela América Latina e o Caribe, como também na África, no Oriente Médio, e em diversos países do continente asiático, entre eles a Índia (Davis, 2006). Para enfrentar os problemas destes assentamentos, é importante compreender como os Estados nacionais trataram, ou deixaram de tratar, a questão da habitação social, do ponto de vista da garantia dos direitos sociais vinculados à noção de cidadania.

Neste texto, pretende-se apresentar o contexto nacional e os estudos realizados no âmbito da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) nos últimos dez anos relacionados ao tema habitação e cidadania, com ênfase sobre as políticas públicas para os assentamentos precários.

2 AS POLÍTICAS NACIONAIS DE HABITAÇÃO SOCIAL NO PASSADO RECENTE

No período 2003-2014, a habitação de interesse social foi tratada com destaque pelo governo federal. Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, coordenaram-se os esforços para o planejamento de políticas nas áreas de habitação, transportes, saneamento, regularização fundiária, áreas de risco, entre outras. Em 2005, aprovou-se a Lei nº 11.124 para a criação de um Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que seria coordenado pelo Ministério das Cidades e

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi29art15>

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

reuniria todas as organizações públicas ligadas à habitação social, e contaria com a participação ativa do setor privado, de organizações não governamentais e movimentos sociais. Tal sistema nacional seria sustentado por um Fundo de Habitação de Interesse Social, com o objetivo de “viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável” (Brasil, 2005). Para a construção desse novo ambiente institucional, o Ministério das Cidades estimulou a elaboração de planos de habitação e planos diretores municipais que, em grande medida, mapearam os assentamentos precários do país, definindo-os como zonas especiais de interesse social (ZEIS), passíveis de regularização com normas urbanísticas e fundiárias mais flexíveis, e prioritários para a política habitacional (Santos Júnior e Montandon, 2011).

Em 2007, o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), visando promover um conjunto de investimentos em infraestrutura, tendo como um dos eixos os investimentos em infraestrutura social e urbana. Dentro deste eixo, contava-se com ações de urbanização de favelas que faziam parte dos Programas Prioritários de Investimentos (PPI), onde pretendia-se realizar obras de impacto urbanístico em grandes favelas situadas em regiões metropolitanas. Os projetos no âmbito do PPI incluíam também a construção de equipamentos sociais, tais como postos de saúde, escolas e creches, assim como áreas de lazer e centros culturais. As regras do programa previam porcentagens altas de investimentos em saneamento básico, novas habitações ou melhorias habitacionais, e prioridade para as realocações (quando necessárias) em áreas contíguas às favelas. Posteriormente, a partir de 2010, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) passou a atender a demanda por novas construções do PAC-Favelas, assim como foi amplamente utilizado para abrigar moradores removidos por outras obras também vinculadas ao PAC, além de atender situações de desabrigados em função de desastres ambientais.

Ainda em 2007, o governo federal lançou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), que incentivava a adoção do policiamento comunitário pelos governos estaduais, assim como um conjunto de ações sociais e de acesso à justiça nos chamados *territórios da paz*, definidos como bolsões de pobreza e violência nos grandes centros urbanos, coincidindo, portanto, com áreas de assentamentos precários (Ipea, 2007; Rodrigues, 2009).

Cabe observar que, tanto o PAC-Favelas quanto o Pronasci, foram programas federais realizados através de convênios com os estados e municípios e, em cada localidade, os entes federados se organizaram para a execução dos projetos através de arranjos institucionais diversos. Assim, no âmbito do PAC, as ações de urbanização de favelas foram decididas e realizadas sem envolver, necessariamente, o conjunto de organizações e fóruns participativos previstos no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Não obstante, o PAC-Favelas contava com um componente de trabalho técnico social, que promoveu uma série de projetos com as organizações comunitárias nas localidades escolhidas para o programa (Oliveira, 2016).

No âmbito do Pronasci, os convênios com estados e municípios previam a execução de um conjunto de programas de diversos ministérios a serem executados em *territórios da paz*, em parcerias com organizações locais, assim como um montante de recursos para capacitar e equipar as polícias e o aparato de segurança pública dos estados em geral. Pretendia-se que a gestão do Pronasci fosse compartilhada entre o governo federal, estados e municípios, que deveriam coordenar um conjunto grande de programas diversos, envolvendo articulações entre vários ministérios e secretarias entre os três níveis de governo, o que era apontado como um desafio (Ipea, 2007). Além disso, não estava

claro como se daria a articulação entre as ações sociais e as de policiamento comunitário (Rodrigues e Motta, 2013).

No momento de lançamento destes dois programas federais – PAC-Favelas e Pronasci –, havia se formado um ambiente macroeconômico de expansão do emprego e da renda, permitindo financiar com folga os gastos governamentais através do Orçamento Geral da União, de onde provinham (a maior parte) os recursos para ambos os programas. O PAC-Favelas, por sua vez, era parte do componente do gasto público que realimentava o ciclo de expansão do emprego, estimulando a construção civil nas grandes cidades.

Pode-se dizer que, nesse período, predominaram as perspectivas otimistas sobre a transformação física e social dos assentamentos precários, na medida em que havia investimentos relativamente vultuosos em programas direcionados para a elevação dos padrões habitacionais e de infraestrutura urbana, assim como para ações sociais e de policiamento comunitário nessas áreas. Contudo, tanto o PAC-Favelas quanto o Pronasci, ao serem implementados pelos governos estaduais e municipais, assumiram características locais específicas, que geraram diferentes percepções e avaliações por parte de grupos de ativistas, especialistas da área, acadêmicos e moradores dos assentamentos nas cidades onde se desenvolveram.

Nesse ponto, cabe observar que, entre 2009 e 2011, o Ipea realizou uma pesquisa para avaliar o projeto de urbanização para o Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, no âmbito do PAC, utilizando o modelo lógico para avaliação de projetos. Na pesquisa qualitativa, observou-se que a percepção dos moradores sobre o programa era positiva, na medida em que as obras do PAC representavam uma *esperança de mudar a representação negativa do local*, e as novas unidades habitacionais eram, no geral, bem avaliadas pelos beneficiários. Entretanto, criticava-se a falta de transparência quanto ao projeto a ser implementado, denunciavam-se práticas de clientelismo (sobretudo através das associações de moradores) e manifestava-se temor (fundamentado em experiências anteriores) quanto à possibilidade de paralisação das obras e falta de manutenção dos equipamentos instalados (Andrade *et al.*, 2011).

Porém, a crítica que mais se destacava no debate público naquele momento relacionava-se ao PMCMV, carro-chefe da política habitacional no período. Setores da Academia e movimentos sociais apontavam que o PMCMV era comandado essencialmente pelo setor privado, promovendo empreendimentos em localidades inadequadas, e não seguia as diretrizes dos planos municipais e do próprio plano nacional de habitação. Assim, o PMCMV parecia estar descolado do planejamento em geral, e mais especificamente do desenho do sistema nacional de habitação de interesse social, proposto nos anos anteriores.

3 OS ESTUDOS SOBRE HABITAÇÃO E CIDADANIA NO ÂMBITO DA DIEST

No âmbito da Diest, os estudos sobre o tema da habitação social desenvolveram-se, até o presente, por meio das seguintes abordagens principais: i) urbanização e regularização fundiária das favelas; ii) direito à moradia e à cidade; iii) participação social em políticas urbanas; iv) capacidades estatais para a política habitacional; v) movimentos sociais por moradia; e vi) políticas públicas para moradores de rua. Além dessas áreas principais, os estudos sobre habitação desenvolveram-se em constante diálogo com grupos de pesquisadores de outras áreas na Diest, como pesquisas sobre justiça, direitos humanos, políticas de segurança pública, terceiro setor, grupos populacionais vulneráveis, desenvolvimento, entre outros.

Os arranjos institucionais da política de habitação social, em nível macro, foram estudados no âmbito do projeto Estado, Democracia e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo: Arranjos Institucionais de Políticas Críticas ao Desenvolvimento (Gomide e Pires, 2013). Dentro desse projeto, o arranjo institucional do PMCMV foi avaliado com o objetivo de inferir se tal arranjo incentivava ou não a participação de amplos setores envolvidos na política, se favoreciam ou não a coordenação de sua implantação, assim como o alcance das metas propostas (Loureiro, Macário e Guerra, 2013). O estudo concluiu que, mesmo tendo alcançado as metas estabelecidas, com mecanismos de gestão e controle eficientes, o arranjo institucional do PMCMV não se mostrava “politicamente legitimador”, na medida em que atores sociais importantes na área não eram contemplados nas arenas decisórias.

No nível local, a experiência com a pesquisa sobre o projeto do PAC para o Complexo do Alemão (Andrade *et al.*, 2011) motivou uma pesquisa da Diest sobre a história das políticas públicas para as favelas no Rio de Janeiro, tendo como estudo de caso aquele conjunto de favelas. Este estudo permitiu o aprofundamento necessário para abordar a estrutura fundiária das favelas – ou o aspecto da *legalidade* das ocupações (direito à moradia) –, como também os arranjos institucionais no nível microterritorial para a implementação de políticas públicas naquela região. A estratégia metodológica utilizada foi realizar um estudo etnográfico reunindo narrativas de idosos moradores do Complexo do Alemão e uma pesquisa documental sobre a papel do componente fundiário nas políticas públicas para as favelas do Rio de Janeiro, e sobre o histórico fundiário do Complexo do Alemão (Rodrigues *et al.*, 2013).

Os resultados dessa pesquisa foram relevantes, na medida em que corroboraram nossa hipótese de que as políticas públicas para as favelas do Rio de Janeiro entre 1930-1964 ajudaram a consolidá-las, sobretudo nos subúrbios. Tudo indica que os governos locais atuaram para a estabilização dos conflitos fundiários urbanos, através da criação de assentamentos estatais, e a desapropriação de terrenos privados ocupados por favelas, consolidando-as, a despeito da situação de ilegalidade/irregularidade fundiária perante a legislação. Ao mesmo tempo, a administração pública atuou para a introdução de serviços urbanos básicos nessas áreas, porém em parcerias com organizações locais, notadamente as associações de moradores (Rodrigues, 2014; Couto e Rodrigues, 2015).³ Os resultados da pesquisa foram discutidos no seminário *Favelas do Rio de Janeiro, percurso histórico e estatuto legal*, promovido pelo Ipea em 2013, reunido especialistas, acadêmicos, gestores públicos, e ativistas de organizações não governamentais.

Em 2014, a Diest promoveu um seminário de estudo do espaço com o tema *Direito à Cidade, teoria e prática – regulação sobre o uso do solo na época dos megaeventos*, em parceria com a Universidade de Tulane, dos Estados Unidos, e o Observatório das Metrópoles, no Rio de Janeiro, reunindo acadêmicos, gestores públicos e ativistas de organizações não governamentais (Rodrigues, 2016a). Nesse seminário, procurou-se trazer para o centro do debate a questão da propriedade fundiária nas favelas, que passavam por processos de remoção vinculados às obras para a Copa e as Olimpíadas. No âmbito desse projeto, a Diest fomentou uma pesquisa sobre a função social da propriedade e o direito à cidade na legislação brasileira (Crawford, 2017).

Ao longo dos anos, construiu-se uma rede relacionamento entre pesquisadores do Ipea e pesquisadores de outras instituições em áreas correlatas à habitação social, além de gestores e ativistas com atuação em favelas do Rio de Janeiro. Por meio de uma rede de pesquisadores que realizava

3. A pesquisa gerou ainda um trabalho etnográfico reunido em um caderno de memória social.

pesquisas de campo no Complexo do Alemão, organizou-se um livro reunindo um conjunto de artigos sobre políticas públicas naquelas favelas, buscando jogar luz sobre as práticas e instituições locais para a implementação de políticas públicas em áreas de favelas (Rodrigues, 2016c).

Em parceria com o Observatório das Metrôpoles, a Diest participou, por meio do programa de mestrado profissional (então gerido nesta diretoria), da realização do curso de extensão universitária “Políticas públicas e direito à cidade”, para a formação de agentes sociais, em 2017 e 2018. O curso foi realizado na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em parceria com um conjunto de organizações da sociedade civil, e contou com a participação de pesquisadores da Diest na equipe didática e de professores (Santos Júnior *et al.*, 2017).

A relação entre a participação social, a habitação e a cidadania foi estudada por Avelino (2016, p. 133). Nesse trabalho, apresentam-se conceitos sobre a formação dos movimentos sociais urbanos, mostrando que a “agregação social em torno de necessidades coletivas não atendidas passa a ser uma prática de sobrevivência para os indivíduos submetidos a esta privação”, e que a dupla relação entre “carência e violência” por parte do Estado a que estão submetidos estes grupos, configuram um tipo específico de “segregação”, que não é apenas espacial, mas afeta o exercício da cidadania. É a partir das ações destes movimentos que surgem os chamados instrumentos de envolvimento da sociedade na gestão democrática da cidade, tais como o orçamento participativo, os conselhos de políticas públicas, as conferências, as modalidades de democracia direta, as conferências, as audiências e as consultas públicas. Avelino (2016), entretanto, problematizou o alcance efetivo desses instrumentos e discutiu as práticas de democracia direta como estratégias dos movimentos sociais urbanos.

Outra linha de pesquisas da Diest dentro do tema da habitação social refere-se à população em situação de rua. O estudo pioneiro de Natalino (2016), estimou a população de rua no país utilizando dados do Censo do Sistema Único da Assistência Social (Censo Suas), para 2015, recomendando esse tipo de levantamento pelos municípios para fomentar a inclusão desse grupo nas atividades de vigilância socioespacial. As políticas públicas para a população em situação de rua também foram abordadas por Silva, Natalino e Pinheiro (2020), que realizaram um levantamento das medidas emergenciais adotadas pelos governos municipais na maior parte das capitais do Sudeste e do Nordeste, em meio à pandemia da Covid-19, para atender a este segmento da população.

3.1 Estudos comparativos

Entre fins de 2013 e início de 2014, a Diest apoiou um período de licença-capacitação para uma pesquisa comparativa entre as políticas para as favelas no Brasil e nos Estados Unidos, onde verificou-se que as políticas de *slum clearance* (remoção de favelas) foram recorrentes nos Estados Unidos, sobretudo nas décadas de 1940-1960, como parte integrante da construção do sistema de *public housing* naquele país. Constatou-se, nessa visita, a importância do componente racial para a estigmatização da pobreza urbana para os norte-americanos, inclusive nos conjuntos habitacionais (*housing projects*), que substituíram os antigos *slums*. A partir dos anos 1980-1990, o sistema de *public housing* passou a ser desmantelado e substituído por um sistema de *vouchers* (auxílio-aluguel), transferindo para o setor privado a maior parte da oferta de habitação social.

Em 2017, por meio da coordenação de instituições e desenvolvimento da Diest, desenvolveu-se um estudo sobre o papel da habitação social para o desenvolvimento econômico, utilizando o caso da Inglaterra como exemplo. Naquele país, os *slums* eram considerados entre os principais problemas

das grandes cidades no século XIX, mas foram substituídos por habitação pública, ao longo do século XX até a década de 1970, através de forte planejamento urbano e regional e construção de um amplo sistema de habitações municipais (*council housing*) (Rodrigues, 2018).

No início de 2020, a Diest apoiou um período de licença-capacitação para uma pesquisa por três meses na Universidade de Bristol, na Inglaterra, sobre a habitação social. Constatou-se a sua importância para o estado de bem-estar social na Inglaterra, assim como os processos de privatização do setor a partir dos anos 1980, que reduziram o tamanho do sistema público e, ao mesmo tempo, transferiram boa parte da gestão para *housing associations*. O dismantelamento do sistema público de habitação na Inglaterra conduziu à piora das condições habitacionais de parcela expressiva da população, e é alvo de críticas por parte de amplo espectro político.

Tanto no caso dos Estados Unidos quanto na Inglaterra, o dismantelamento do sistema de gestão estatal de habitação não significou a redução expressiva dos gastos do governo com a habitação social, mas sim a utilização de habitações do setor privado (pagas com o auxílio-aluguel), assim como a transferência de parte da gestão do sistema para organizações não governamentais.

3.2 Acompanhamento de conjuntura

A partir de 2016, com o processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, organizou-se no Ipea um trabalho de acompanhamento da conjuntura político-institucional interdiretorias, que registrou um momento de ruptura a partir do qual o entendimento dos problemas a serem tratados pelas políticas do governo federal mudou. No que diz respeito às políticas para os assentamentos precários, isso significou o abandono das políticas sociais explicitamente direcionadas a eles, e o reforço das políticas de repressão policial, que frequentemente ocorrem nessas áreas.

Em 2018, na coordenação de Justiça e Cidadania da Diest, realizou-se um trabalho de acompanhamento da intervenção federal no Rio de Janeiro, no qual constou-se que o foco da atuação das forças militares foram as favelas da cidade. Neste contexto, formaram-se diversos “observatórios” em universidades, organizações não governamentais e parlamento, buscando dar visibilidade às violações de direitos humanos que são recorrentes neste tipo de operação. A Diest produziu um relatório de pesquisa documentando as operações em favelas, contabilizando os casos de violência letal. Constatamos, nesse trabalho, que durante a intervenção houve recorde de mortos pela polícia no Estado, e que o total de mortos por militares foi maior (em termos absolutos e relativos) que em qualquer outra operação da lei e da ordem. Durante essa pesquisa, utilizamos o método da observação participante, acompanhando fóruns de direitos humanos e, especialmente, o Circuito Favelas por Direitos, promovido pela Ouvidoria Externa da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (Rodrigues e Armstrong, 2019). Os resultados desse trabalho foram discutidos em um seminário, em conjunto com o Observatório da Intervenção do Centro de Estudos da Segurança Pública e Cidadania (Cesec) e as defensorias públicas do estado e da União, no Rio de Janeiro.

4 POLÍCIAS DE HABITAÇÃO SOCIAL NO PRESENTE, TENDÊNCIAS E LACUNAS

No governo Temer, a partir de 2016, o principal programa habitacional conduzido pelo Ministério das Cidades, o PMCMV, teve suas contratações praticamente paralisadas, e lançou-se um programa destinado a “melhorias habitacionais” para a população de baixa renda, o Programa Cartão Reforma, com orçamento reduzido, e que não chegou a ser implementado. Posteriormente, com a posse do

governo Bolsonaro, o Ministério das Cidades foi extinto e suas funções incorporadas (assim como o Ministério da Integração Nacional) ao novo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Em agosto de 2020, o MDR lançou o Programa Casa Verde Amarela (MP nº 996/2020 em tramitação), que substituirá o PMCMV, e deve incorporar um programa de melhorias habitacionais, aluguel social e regularização fundiária. Não obstante, devido à rigidez da política fiscal, preveem-se baixos subsídios no programa, o que deve inviabilizar a produção de novas habitações para as faixas de renda mais baixas, que ficariam restritas ao componente de regularização fundiária do programa.

No meio acadêmico, o momento atual tem aberto espaço para os estudos do tipo balanço das políticas urbanas e habitacionais dos governos Lula e Dilma. Os balanços preliminares sobre o conjunto de obras do PAC para a urbanização de assentamentos precários permitem afirmar que os resultados do programa não foram homogêneos entre os municípios, mas apresentaram resultados positivos na maior parte dos casos e se desenvolveram em grande medida com as especificidades derivadas das práticas locais para a urbanização de favelas (Cardoso e Denaldi, 2018).

Entretanto, constata-se que já existem camadas de urbanização em boa parte das favelas (Cardoso e Denaldi, 2018). Tais camadas são sobreposições das obras que ocorreram ao longo do tempo, e indicam que os projetos de urbanização não conseguiram “congelar” a estrutura das favelas, sobretudo as grandes, que permanecem como locais de contínua multiplicação de habitações, à revelia dos enquadramentos e padrões mínimos de lotes e edificações projetados. Tal dinâmica tem efeitos negativos sobre a manutenção dos serviços urbanos básicos, já que a eficiência desses serviços (como o saneamento básico) depende dos parâmetros construtivos. A regularização fundiária, isoladamente, não tem capacidade de alterar esta dinâmica.

As pesquisas da Diest mostraram que a gestão dos serviços urbanos em favelas é um aspecto importante desse problema e tem caráter político e institucional. Com efeito, tal gestão envolve as relações entre os governos locais e as associações de moradores, principais parceiras dos governos locais para a implementação de políticas públicas em favelas. As obras do PAC-Favelas promoveram a construção de novas habitações dentro do perímetro dos assentamentos, ou em áreas contíguas, que produziram setores onde a gestão dos serviços urbanos tende a ser feita da mesma forma que nas áreas formais da cidade. Esse é um fator positivo, desde que sejam estipuladas tarifas sociais para o pagamento das taxas correspondentes aos serviços. A conjuntura atual é adversa para a continuidade da construção habitacional para as faixas de renda mais baixa, e coloca-se no horizonte da formulação de políticas o desafio de estruturar e gerir um sistema nacional de habitação, considerando todas as instituições públicas, privadas e não governamentais que atuam na área.

Observa-se que as pesquisas sobre os assentamentos precários no país (internas e externas ao Ipea) evoluíram no que diz respeito à identificação destes assentamentos, que passaram a ser incorporados aos planos diretores municipais como áreas prioritárias para a política habitacional e de regularização fundiária. Porém, ainda existem lacunas importantes a serem preenchidas, tais como a compreensão do papel das políticas governamentais para os processos históricos de formação e consolidação desses assentamentos nas diversas cidades do país; e a assimilação do conjunto de organizações e práticas político-institucionais que configuram as políticas habitacionais, nas diferentes esferas e níveis de governo, a partir dos quais poderia ser concebido o funcionamento do sistema nacional de habitação de interesse social.

Este texto relacionou um conjunto de pesquisas já realizadas pela Diest, abrangendo aspectos político-institucionais das políticas públicas para os assentamentos precários, porém, muitos deles desenvolvidos através de estudos de caso. Caberia desenvolver, também, pesquisas mais abrangentes, em âmbito regional e nacional sobre estes aspectos do problema.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, C. C. *et al.* **Intervenção sociourbanística no Complexo do Alemão**: Programa de Aceleração do Crescimento. Brasília: Ipea, 2011.
- AVELINO, D. P. Cidade e cidadania, considerações sobre a gestão democrática na política urbana brasileira. *In*: COSTA, M. A. **O estatuto da cidade e a Habitat III**: um balanço de 15 anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana. Brasília: Ipea, 2016.
- BRASIL. Casa Civil. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 um. 2005.
- CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. **Urbanização de favelas no Brasil**: um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.
- COUTO, P. B.; RODRIGUES, R. I. **A gramática da moradia no Complexo do Alemão**: história, documentos e narrativas. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2159).
- CRAWFORD, C. **A função social da propriedade e o direito à cidade**: teoria e prática atual. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2282).
- DAVIS, M. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.
- ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. Cambridge: Polity Press, 1990.
- GOMIDE, A. Á.; PIRES, R. Arranjos institucionais de políticas críticas para o desenvolvimento. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 3, p. 71-75, 2013.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Uma nova política federal para a segurança pública: o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci). **Boletim de Políticas Sociais**, n. 15, 2007.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; CAIXA – CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **A intervenção sócio-urbanística no Complexo do Alemão**. Brasília: Ipea, 2010.
- LOUREIRO, M. R.; MACÁRIO, V.; GUERRA, P. **Democracia, arenas decisórias e políticas públicas**: o Programa Minha Casa, Minha Vida. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1886).
- MARSHALL, T. H.; BOTTOMORE, T. **Citizenship and social class**. London: Pluto Press, 1992.
- NATALINO, M. A. C. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil**. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2246).

OLIVEIRA, B. C. Políticas públicas e participação social no PAC das Favelas. *In*: RODRIGUES, R.I. **Vida social e política nas favelas: pesquisas de campo no Complexo do Alemão**. Brasília: Ipea, 2016. p. 95-114.

RODRIGUES, R. I. Diagnóstico e desempenho recente do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2009. v. 3.

_____. **Os parques proletários e os subúrbios do Rio de Janeiro: aspectos da política governamental para as favelas nas décadas de 1930 e 1960**. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 2016).

_____. O direito à cidade na Academia e nas ruas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 9, p. 39-45, 2016a.

_____. Uma construção complexa: necessidades básicas, movimentos sociais, governo e mercado. *In*: RODRIGUES, R. I. **Vida social e política nas favelas: pesquisas de campo no Complexo do Alemão**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016b.

_____. **Vida social e política nas favelas: pesquisas de campo no Complexo do Alemão**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016c.

_____. De volta aos clássicos, notas sobre o desenvolvimento e a habitação de interesse social. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 16, p. 93-98, 2018.

_____. **A covid-19 a falta de água nas favelas e o direito à moradia no Brasil**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 39).

RODRIGUES, R. I.; ARMSTRONG, K. C. **A intervenção federal no Rio de Janeiro e as organizações da sociedade civil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Relatório de Pesquisa).

RODRIGUES, R. I. *et al.* **Histórico fundiário e da urbanização do Complexo do Alemão**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

RODRIGUES, R. I.; MOTTA, E. A pacificação das favelas do Rio de Janeiro e as organizações da sociedade civil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 4, out. 2013.

SANTOS JÚNIOR, O. A. *et al.* **Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SILVA, T. D.; NATALINO, M.; PINHEIRO, M. B. **População em situação de rua em tempos de pandemia: um levantamento de medidas municipais emergenciais**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 74).

1 INTRODUÇÃO

Em 2010, ao delimitar o escopo teórico-temático de sua proposta de atuação, o corpo técnico da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest), que então se constituía, identificou três eixos centrais de articulação dos trabalhos por vir: a república, como o domínio da lei e da organização da vida coletiva em vista do bem comum; a democracia, como arranjo viabilizador das disputas de interesses em contexto de pluralismo; e o desenvolvimento inclusivo e sustentável, como grande projeto coletivo do país.⁴

Considerando a produção da diretoria ao longo desse período, pode-se dizer que o debate sobre a nossa República e o suporte que oferece para a consolidação da democracia esteve, se não ausente, subsumido ou subordinado a outros temas. A discussão sobre a esfera pública brasileira talvez tenha parecido menos relevante, já que o funcionamento regular e prolongado das instituições poliárquicas (Dahl, 1989) – voto; consenso em torno das regras que presidem o processo decisório; liberdade de expressão e de atividade política; transparência; e disponibilidade de fontes alternativas de informações – e algumas conquistas de bem-estar coletivo – redução da pobreza, melhoria de índices educacionais, entre outros – nos indicavam, e a outros observadores, que estávamos sob um regime democrático vicejante, conducente ao desenvolvimento e ao bem-estar coletivo.

Entretanto, a partir das crises (econômica e política) instauradas desde meados de 2013, um alerta sobre a atualidade de nossa questão republicana se acendeu. Em meio à crescente polarização política, diferentes movimentos e episódios vêm indicando um aparente processo de deslegitimação das instituições republicanas do país, o que nos impulsiona a retornar a essa temática, na tentativa de rastrear o ponto de desvio daquela rota que nos parecia, até há pouco, virtuosa.

Propomos aqui apresentar questões sobre a configuração da República brasileira e de sua relação com a política democrática, compreendida em seu sentido maximalista, para além do funcionamento regular de partidos e eleições: a democracia como igualdade de participação e de influência na esfera pública, e de acesso a bens públicos. Nosso desafio é identificar, na agenda de trabalho da Diest, contribuições trazidas a esse debate, lacunas que se mostraram relevantes e oportunidades que o esforço analítico acumulado até aqui e o próprio desenrolar da vida política brasileira nos apresentam para trabalhos futuros.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi29art16>

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

3. Técnica de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

4. Sobre esse assunto, ver Cunha, Medeiros e Aquino (2010a), Silva, Lopez e Pires (2010) e Pinto, Cardoso Júnior e Linhares (2010).

2 VIRTUDES CÍVICAS, INSTITUIÇÕES E ESFERA PÚBLICA

Simplificadamente, a reflexão das ciências sociais sobre a política e as relações entre Estado e sociedade comporta três grandes interpretações: alguns atribuem grande peso às crenças, valores e normas informais socialmente compartilhados em uma determinada *polis* – ou seja, a cultura política de um povo (Tocqueville, 1987; Almond e Verba, 1963); outros, à arquitetura das instituições e a seu funcionamento (Mill, 2000; Coleman, 1990; North, 1990;); e finalmente outros, às interações entre instituições e valores (Przeworski, 1991; Lijphart, 1999; Dahl, 1989).

Esses enquadramentos reverberam na reflexão que aqui nos interessa, conferindo maior centralidade como condição para a primazia do bem comum ora ao interesse pelas questões públicas e à devoção às causas públicas, aqui entendidos como virtudes cívicas (Walzer, 1980 *apud* Putnam, 2000, p. 101), ora à arquitetura institucional – o desenho, os procedimentos e limites constitucionais das instituições republicanas.

A questão das virtudes cívicas tem sido frequentemente problematizada pela literatura social brasileira como um *deficit* do nosso *demos*. Resultado seja da composição étnica da população (Cunha, 1967), de nossa indelével tradição colonial (Torres, 1938), ou ainda da baixa adesão aos preceitos do liberalismo (Vianna, 1922), a “inaptidão” do *demos* brasileiro à vida republicana já era tida por importantes pensadores da virada do século XX como um obstáculo para a modernização e o desenvolvimento da nação. Assim, a própria inauguração de nossa República teria se dado sob a égide de duas preocupações basilares: a exigência de incorporação do povo à nação e a insuficiência desse mesmo povo para o exercício da cidadania (Rocha, 2004). A partir dessas premissas, concebeu-se um modelo de regulação da ordem política em que o Estado, com sua autoridade, tutelaria a sociedade em prol do desenvolvimento.

Para alguns autores contemporâneos, essa ideia normativa teria se realizado no bem-sucedido projeto do primeiro governo Vargas (1930-1945) de desenvolvimento e modernização “pelo alto”, por meio de um específico desenho institucional, o corporativismo. Alijando dos processos decisórios parlamento e partidos políticos, o corporativismo substituiu-os pela incorporação ao Estado dos atores fundamentais à ordem econômica: trabalhadores e empresários. Essa engenharia do Estado Novo teria assim aprofundado a desimportância da arena política formal entre nós, instituindo no país “um padrão autoritário de interação entre o Estado e a sociedade que persiste de certa forma ainda hoje” (Reis, 1988, p. 194).⁵ Ao deslocar o foco para os arranjos de governo, a literatura inaugura uma linha de interpretações institucionalistas para o problema político brasileiro.

Alternando a partir daí chaves explicativas culturalistas e institucionalistas, diversos outros autores continuariam a procurar compreender a falta de vigor da esfera pública brasileira: para Faoro (1977), o patrimonialismo do Estado responderia pela pouca diferenciação entre o público e privado, contribuindo para a persistência da tutela estatal sobre a sociedade; DaMatta (1979), por sua vez, entende o baixo apreço dos brasileiros pelo princípio republicano da igualdade a partir de uma atávica conformação hierárquica da sociedade. Mais recentemente, Souza (2012) tem investigado os mecanismos institucionais que consubstanciam nossa modernização periférica e que, repercutindo

5. Para Lessa (1988), essa tradição teria origens até mesmo antes da instauração da República, no arranjo institucional da Constituição de 1824, que conferiu um poder moderador ao Imperador, depois emulado na República Velha por Campos Sales e seus sucessores até a chamada Revolução de 30.

não apenas no âmbito da renda, mas também do capital cultural, (re)produzem uma sociedade cindida entre cidadãos e subcidadãos.

Não obstante a numerosa produção intelectual que ancora a compreensão da vida política brasileira nesse amplo pilar interpretativo, a ciência política da pós-redemocratização pouco se dedicou a refletir sobre a complexidade do arcabouço republicano brasileiro e as dificuldades enfrentadas para implementar e dar sustentabilidade às instituições consagradas pela Constituição de 1988. Amplamente marcada pelo predomínio do neoinstitucionalismo, a produção nesse campo tem privilegiado a análise do funcionamento das instituições basilares da democracia liberal.⁶ No caso do Poder Executivo, as análises concentram-se na operacionalização de políticas públicas; no do Poder Legislativo, na dinâmica entre os partidos e nas eleições; e no Poder Judiciário (e Ministério Público), em sua compreensão como garantidores de contratos. Pouco ou quase nenhum esforço tem sido dedicado a compreender os desafios que o pacto constitucional ainda impõe ao país em termos da reconfiguração de nossa esfera pública, bem como as resistências mais ou menos estabelecidas ao aprofundamento da vida republicana.

3 A INSERÇÃO DA DIEST NESSE DEBATE

Seguindo essa tendência, os estudos e análises desenvolvidos na Diest têm se preocupado mais frequentemente com o funcionamento e a operação das instituições do Estado, do ponto de vista de sua eficiência governativa e de sua capacidade para promover o desenvolvimento socioeconômico. Nesse sentido, têm sido tímidos os esforços que interrogam seus fundamentos, seu desenho e sua solidez, ou que tematizam um conjunto mais amplo de instituições não necessariamente estatais, mas de extrema relevância para as dinâmicas do espaço público (Cunha, Medeiros e Aquino, 2010b).

Destacam-se, a seguir, alguns casos emblemáticos, bem como exemplos promissores e uma seleção de temas que pouco aparecem nessa produção. Esse exercício não pretende submeter os trabalhos da Diest a qualquer crivo de mérito, mas, sim, realçar o fato de que tem sido limitado seu diálogo direto ou indireto com o problema republicano e dos fundamentos socioculturais das instituições do país.⁷

Em linhas gerais, pode-se dizer que a questão do desenvolvimento institucional tem sido central na agenda de estudos da diretoria, discutindo-se temas como: os arranjos de governança das políticas públicas (Magalhães e Pinheiro, 2020; Cavalcante e Pires, 2018; Gomide e Pires, 2014); as estratégias de inovação na gestão de políticas (Cavalcante, 2019); os novos formatos de cooperação federativa (Linhares, Mendes e Lassance, 2012); a influência do *modus operandi* parlamentar sobre as políticas públicas (Almeida, 2011; 2014; 2019); ou as instâncias de participação social institucionalizadas no período recente (Pires, 2011; Fonseca e Avelino, 2018; Souza *et al.*, 2013).

A esses somam-se diagnósticos sobre a infraestrutura do Estado, com destaque para os temas do planejamento governamental (Couto, 2020; Cardoso Júnior, 2015; Cardoso Júnior e Cunha, 2015; Garcia e Cardoso Júnior, 2015), da organização e dos instrumentos de gestão disponíveis (Barbosa e Pompeu, 2017; Barbosa, 2016; Cardoso Júnior e Pires, 2011), dos condicionantes institucionais da ação pública (Gomide e Pereira, 2018), dos mecanismos de definição e direcionamento estratégico da agenda de políticas públicas (Cavalcante e Gomide, 2018), da ocupação no setor público (Cardoso Júnior, 2011; Lopez e Guedes, 2018; 2020) e da organização da burocracia (Pires, Lotta e Oliveira, 2018).

6. Ver, por exemplo, o apanhando em Oliveira *et al.* (2013).

7. Remete-se aqui à questão enunciada por Dahl (1989, p. 83), sobre "a importância das restrições impostas pela dimensão social no particular(...) Estejamos preocupados com uma tirania da maioria ou da minoria, a teoria da poliarquia sugere que as primeiras e cruciais variáveis para as quais os cientistas políticos devem dirigir sua atenção são sociais e não constitucionais".

Nesses âmbitos, a principal contribuição talvez se refira ao aporte de *inputs* teóricos que permitem atualizar e tematizar de modo mais abrangente a complexidade do ambiente político-institucional brasileiro, fornecendo subsídios importantes para a discussão de temas que, de maneira mais ou menos sistemática, já frequentavam a agenda de reflexões do Ipea.

Chama atenção, contudo, o fato de que a questão republicana não é uma preocupação evidente nesses estudos. A agenda em torno da promoção do desenvolvimento, que discute temas como o financiamento do desenvolvimento e o papel de bancos públicos (Araújo, 2019), empresas estatais (Silva, Schimidt e Kliass, 2019; Barella e Pereira Filho, 2010), fundos financeiros (Silva, 2020) e parcerias público-privadas (Fiani, 2018), é exemplo disso. Quando o foco recai sobre os fatores que impactam a operacionalização desses instrumentos, como, por exemplo, os mecanismos de controle, esses são tematizados mais como entraves ao eficiente andamento dos projetos do que como recurso para garantir a defesa do interesse público, sendo frequente o apontamento do peso das estruturas de controle sobre as de execução das políticas federais. Apesar disso, as instituições e os órgãos de controle, eles mesmos (Controladoria-Geral da União, Tribunal de Contas da União, Polícia Federal e Ministério Público Federal, entre outros), ainda não foram objeto de análise detida da Diest; tampouco realizaram-se reflexões sobre o próprio caráter republicano (ou não) de sua atuação, no que tange, por exemplo, aos processos de definição de prioridades; às práticas de investigação e apuração de denúncias; aos requerimentos para deflagração dos procedimentos de correição e responsabilização; ou a uma questão cada vez mais crucial: “quem controla os controladores?”.

Também nos estudos sobre o planejamento governamental, a preocupação em conciliar a definição da agenda com as exigências da vida democrática e o princípio da participação da sociedade nos processos decisórios, ainda que presente, não tem sido articulada com reflexões sobre a efetividade das instituições participativas, tomadas enquanto instâncias de ampliação da presença do público dentro do Estado. O enfoque se dirige para os diferentes instrumentos de planejamento e as relações entre planejamento, orçamento e gestão governamental, deixando de lado os aprimoramentos necessários ao desenho e ao funcionamento dos mecanismos de participação, tendo em vista sua maior influência no ciclo das políticas públicas.

Analogamente, nas reflexões sobre a burocracia e sua centralidade para as políticas públicas e a conformação das capacidades estatais não se tem dado destaque a questões como corporativismo, ampliação de prerrogativas e autodefinição dos mandatos e dos escopos de atuação dos burocratas, temas de indubitável interesse público; algumas exceções a essa trajetória se observam, no entanto, em análises mais recentes acerca dos burocratas de médio escalão (Pires, 2018) e das carreiras jurídicas públicas (Aquino e Garcia, 2020).

O tema republicano tem sido pouco explicitado também na seara de estudos sobre violência e segurança pública, de um lado, e sobre o funcionamento do sistema de justiça, de outro. No primeiro caso, apesar de a violência ter se consolidado como problema de interesse federal, os estudos têm se concentrado no diagnóstico do fenômeno, como a dinâmica das taxas de homicídios (Cerqueira, 2013; Cerqueira *et al.*, 2013) e a vitimização de grupos específicos (Cerqueira e Moura, 2014; Cerqueira, Coelho e Ferreira, 2017; Cerqueira e Coelho, 2017), entre outros. Apesar de o governo federal ter entrado em cena por meio de ações como a gestão da informação, ou a definição de parâmetros para formação das forças policiais, não se tem discutido a reversão das políticas de enfrentamento armado em prol da segurança cidadã. Por sua vez, os estudos sobre o sistema de justiça, que contribuiram para

o esforço suprainstitucional de abrir a “caixa preta” da justiça brasileira (Cunha *et al.*, 2011; Cunha e Silva, 2013; Aquino *et al.*, 2012; Aquino e Colares, 2013), não estimularam análises mais frequentes sobre a judicialização da política no país, a imersão crescente das instituições de justiça no debate político e sua eventual politização, com efeitos potencialmente deletérios sobre a dinâmica republicana.

Não obstante essas limitações, estudos mais recentes e ainda em consolidação têm se mostrado promissores no que concerne ao problema em tela. Em grande medida, essa inflexão não diz respeito à inclusão de novos temas na agenda, mas a mudanças de perspectiva analítica. Exemplo disso são os estudos sobre implementação de políticas e seus possíveis impactos sobre a reprodução de desigualdades (Pires, 2017; 2019), os quais colocam em evidência os riscos inerentes à atuação pública quando os agentes operacionalizadores das políticas se defrontam com situações-problema trazidas pelo contato com público-alvo dos serviços.

As interfaces do Estado com setores organizados da sociedade na provisão de serviços, tematizadas nos estudos sobre as organizações da sociedade civil (Lopez e Barone, 2013; Lopez, 2018; Mello, 2019), chamam atenção para o problema da inserção de objetivos e princípios particularistas – como os credos religiosos, no caso específico das comunidades terapêuticas (Santos, 2018a) – entre os parâmetros de orientação da ação pública, com tendência a enfraquecer o espaço da tolerância em favor da conformidade ideológica. Também os estudos sobre *lobby* e a influência do poder econômico no Congresso Nacional (Ipea, 2019) trazem aportes instigantes para o debate sobre a questão republicana.

Os temas do enfrentamento do racismo institucional (Cerqueira *et al.*, 2013; Oliveira Júnior e Lima, 2013; Fonseca, 2015) e da *gestão dos indesejáveis*, este último tratado em estudos sobre políticas de cuidado a usuários de drogas (Santos, 2018a; 2018b) e de atenção à população de rua, bem como as pesquisas sobre processamento penal, no âmbito da Lei de Drogas (Campos, 2018), são outros exemplos que, ao tematizar a ampliação das fronteiras do *demos*, ensinam a reflexão sobre a questão republicana no país.

3.1 Temas ausentes da agenda de estudos da Diest

Há, contudo, temas que reclamam algum esforço de reflexão, no âmbito da diretoria, dada sua centralidade na vida política brasileira. A pretensão aqui não é a exaustão, mas a indicação de lacunas importantes. A adesão da população brasileira aos valores e práticas republicanos é um tema que dialoga diretamente com a questão dos fundamentos socioculturais da República e do peso que a tradição autoritária do país (mandonismo, concentração do poder), suas hierarquias coloniais (racismo, patriarcalismo) e a profunda segmentação da sociedade cobram das instituições republicano-democráticas brasileiras. Questões difusas como essas chamam atenção para a importância de enquetes sobre a consciência e a vivência de direitos entre os brasileiros, que encontraram algum espaço e renderam frutos interessantes por meio dos projetos Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) e Radiografia do Brasil Contemporâneo, mas não tiveram continuidade.

Outro tema relevante que não encontra reflexo na produção da Diest é o da presença dos militares e do militarismo no Estado e na vida política brasileira. Embora o lugar privilegiado de que os militares gozam na mística da nação remeta aos estertores do século XIX, a invocação política desse ator em processos políticos recentes, como força a favor da autoridade, com suposta missão civilizatória, cobra uma reflexão a respeito, informada pela preocupação republicana. Se não pelo

fato de constituírem um grupo formado para a defesa do país contra seus “inimigos”, ao menos pela circunstância de deterem o poder das armas e responderam a um comando apartado da vida civil.

Em certa medida, o mesmo raciocínio se aplica às instituições policiais, embora o mote aqui sejam os problemas da militarização e recente milicianização das forças de segurança pública, e de sua atuação como forças paraestatais. Ainda que o papel do governo federal nesta seara seja complementar ao dos entes subnacionais, o imperativo anunciado há pelo menos vinte anos, no sentido de que se organize no país um sistema nacional de segurança pública, capaz de dar respostas eficazes às altas taxas de criminalidade e vitimização, da ampla penetração do crime organizado nas instituições nacionais, e do encarceramento em massa, indica que as forças policiais devem ser objeto de estudo e análise sistemáticas por parte da Diest.

A reconfiguração do espaço público pelas novas mídias e redes sociais também é tema que cobra atenção. O fenômeno da radical democratização da “voz” nas redes sociais é correlato ao entrincheiramento do debate e à conversão da internet em “tribunal moral”. Ainda que essas questões remetam à lógica dos algoritmos e à indução ao viés de confirmação, também dizem respeito ao histórico *deficit* do marco regulatório da comunicação no país. Nesse sentido, deve-se registrar que, embora os problemas da política de concessões de radiodifusão e da concentração das empresas de comunicação tenham sido objeto de estudos desenvolvidos na fase inicial da Diest, não houve atualização das análises produzidas. Com a revolução tecnológica em curso e a (re)configuração do setor, cada vez mais complexa, reforça-se a relevância de discutir a relação dos meios de comunicação com as questões do interesse público.

Finalmente, no âmbito mais tradicional do desenvolvimento institucional, caberia encampar a questão da solidez das instituições e dos aspectos que lhes conferem alguma estabilidade. Se a rigidez nos instrumentos da ação pública não é desejável, visto que o “terreno” das políticas públicas é sempre movediço e que os problemas permanecem em transformação, a continuidade na provisão de serviços também é um princípio basilar da ação estatal, em atendimento ao interesse público. Nesse sentido, um desafio desejável seria o de converter normas, protocolos, regras e outros instrumentos de gestão em indicadores que atestem a solidez e as possibilidades de controle (social, inclusive) das instituições. Isso possibilitaria “medir” o seu nível de blindagem a simples mudanças de gestão, à extinção de instâncias administrativas ou à publicação de decretos, portarias, instruções normativas e outros regulamentos que transformam os marcos institucionais sem mudança legal – ou mesmo em relação a mudanças legais, que, promovidas sem o debate público necessário, têm potencial de subverter/perverter objetivos, valores e princípios que norteiam o pacto constitucional, como é o caso das emendas das reformas trabalhista e previdenciária e da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) da nova reforma administrativa do Estado.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto pretendeu recuperar os percursos da produção da Diest, em seus dez anos, a fim de analisá-la à luz da preocupação com a questão republicana, entendida como suporte à consolidação da democracia. A configuração da arena pública, como espaço de construção de consensos, tem sido percebida como problemática desde os primórdios de nossa história republicana. Não obstante, essa preocupação perdeu força no pensamento social brasileiro, e raras vezes foi objeto de reflexão em nossa diretoria.

O preço dessa desatenção foi a insuficiência de recursos interpretativos que nos permitissem não apenas antever o rumo que o debate político nacional tomou nos últimos anos, como também perceber a emergência de grupos extremistas com razoável apelo e que, circunstancialmente, conseguiram galvanizar insatisfações de diversas ordens com *status quo*. Nesse sentido, a conjuntura política brasileira tem nos alertado para a importância de experimentar novas abordagens analíticas para antigas questões e incluir novos temas de pesquisa em nossa agenda, de modo que possamos identificar e dimensionar com mais acurácia as tramas político-institucionais que, vez por outra, dão ensejo à emergência de demandas antidemocráticas no seio da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS PRINCIPAIS

- ALMOND, G.; VERBA, S. (Org.) **The civic culture**: political attitudes and democracy in five nations. Princeton: Princeton University Press, 1963.
- CARDOSO, S. (Org.) **Retorno ao republicanismo**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004.
- CARVALHO, J. M. de. Cidadania na encruzilhada. *In*: BIGNOTTO, N. (Org.). **Pensar a República**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002. p. 105-130.
- _____. **A construção da ordem e teatro das sombras**. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Ed. UFRJ, 1996.
- COLEMAN, J. **Foundations of social theory**. Cambridge: Harvard University Press, 1990.
- COSTA, V. M. R. **Origens do corporativismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 1991.
- CUNHA, E. da. Esboço de história política: da Independência à República. *In*: _____. **À margem da história**. Porto: Ed. Lello Brasileira, 1967.
- DAMATTA, R. da. **Carnavais, malandros e heróis**: para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- DAHL, R. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.
- DINIZ, E. **Empresário, Estado e capitalismo no Brasil (1930-1945)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- FAORO, R. **Os donos do poder**. Porto Alegre: Globo, 1977.
- HALL, P.; TAYLOR, R. Political science and the three new institutionalisms. **Political Studies**, n. XLIV, p. 936-957, 1996.
- KANT DE LIMA, R. (2004) Direitos civis e direitos humanos: uma tradição judiciária pré-republicana? **São Paulo em Perspectiva**, n. 18, v. 1, p. 49-59, 2004.
- LAMOUNIER, B. Formação de um pensamento autoritário na Primeira República: uma interpretação *In*: FAUSTO, B. (Org.). **História geral da civilização brasileira**. São Paulo, Difel, 1977. v. 2. t. 3. p. 345-374.
- LESSA, R. **A invenção republicana**: Campos Sales, as bases e decadência da Primeira República brasileira. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.

- LIJPHART, A. **Patterns of democracy**. New Haven/Londres, Yale University Pres, 1999.
- LIMA, M. R. S.; CHEIBUB, Z. B. Instituições e valores: as dimensões da democracia na visão da elite brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 31, p. 83-110, 1995.
- MILL, J. S. A liberdade. *In*: _____. **A liberdade: utilitarismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- MOORE JUNIOR, B. **Social origins of dictatorship and democracy**. Boston, Beacon Press, 1967.
- NABUCO, J. **Um estadista do império**. Rio de Janeiro: Top Books, 1997.
- NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- OLIVEIRA, L. *et al.* O estudo de instituições políticas na ciência política brasileira: uma análise da produção acadêmica. *In*: FÓRUM BRASILEIRO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA, 3., 2013, Curitiba. **Anais...** Curitiba: UFPR, 2013.
- PRZEWORSKI, A. **Democracy and the market: political and economic reform in Eastern Europe and Latin America**. Nova York, Cambridge University Press, 1991.
- PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- REIS, E. O Estado Nacional como ideologia: o caso brasileiro. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. I, n. 2, p. 187-203, 1988.
- ROCHA, M. B. M. da. **Matrizes da modernidade republicana**. Campinas: Autores Associados; Brasília: Plano, 2004.
- RODRIGUES, L. M. **Trabalhadores, sindicatos e industrialização**. São Paulo: Brasiliense, 1974.
- SCHMITTER, P. **Interest conflict and political change in Brazil**. Stanford, California: Stanford University Press, 1971.
- SOUZA, A. **The nature of corporatist representation: leaders and members of organized labor in Brasil**. 1978. Tese (Doutorado) – Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 1978.
- SOUZA, J. **A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2012.
- TOCQUEVILLE, A. de. **A democracia na América**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.
- TORRES, A. **O problema nacional brasileiro**. São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1938.
- VIANNA, L. J. W. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. 4 ed. rev. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.
- VIANNA, O. **Idealismo na evolução política do Império e da República**. São Paulo: Biblioteca Estado de São Paulo, 1922.

PUBLICAÇÕES DA DIEST DESTACADAS NA SEÇÃO 3 DO ARTIGO

ALMEIDA, A. **Avaliação do impacto da Emenda 32 sobre a edição de medidas provisórias**. Brasília: Ipea, 2011. (Comunicados do Ipea, n. 103).

_____. A produção legislativa no pós-1988: tendências recentes e desafios. *In*: MONASTERIO, L. M.; NERI, M. C.; SOARES, S. S. D. (Eds.). **Brasil em desenvolvimento 2014**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. v. 2, p. 247-260.

_____. Do plenário às comissões: mudança institucional na Câmara dos Deputados. *In*: PERLIN, G.; SANTOS, M. L. (Org.). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Edições Câmara, 2019.

AQUINO, L.; COLARES, E. S. Acesso à justiça nos juizados especiais federais. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 3, 2013.

AQUINO, L.; GARCIA, L. Reforma do Estado, sistema de justiça e carreiras jurídicas. *In*: CAVALCANTE, P.; SILVA, M. (Org.). **Trajectoria e desafios do estado brasileiro: 25 anos pós-Reforma Administrativa**. Brasília, DF: CEPAL, Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

ARAÚJO, V. L. BNDES, BB e Caixa: os bancos públicos federais e o mercado de crédito bancário brasileiro. *In*: SILVA, M. S.; SCHMIDT, F. H.; KLIASS, P. (Org.). **Empresas estatais: políticas públicas, governança e desempenho**. Brasília: Ipea, 2019.

ARAÚJO, V. L.; CINTRA, M. A. M. O papel dos bancos públicos federais na economia brasileira. *In*: PINTO, E. C.; CARDOSO JÚNIOR., J. C.; LINHARES, P. T. (Org.). **Estado, instituições e democracia: desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2010. v. 3.

BARBOSA, S. C. T. Capacidade de gestão: coordenação interorganizacional na implementação de programas públicos federais no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 9, 2016.

BARBOSA, S. C. T.; POMPEU, J. C. Trajetória recente da organização do governo federal. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 12, 2017.

BARELLA, M. F.; PEREIRA FILHO, O. A. Estado e as empresas estatais federais no Brasil. *In*: PINTO, E. C.; CARDOSO JÚNIOR, J. C.; LINHARES, P. T. (Org.). **Estado, instituições e democracia: desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2010. v. 3.

CAMPOS, M. da S. (2018). O novo nem sempre vem: Lei de Drogas e encarceramento no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 18, 2018.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Brasília: Ipea, 2011. (Diálogos para o Desenvolvimento, v. 5).

_____. (Org.). **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa – elementos para o pensar e o agir**. Brasília: Ipea, 2015.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; CUNHA, A. S. (Org.) **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; PIRES, R. R. C. (Orgs.). **Gestão pública e desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2011. (Diálogos para o Desenvolvimento, v. 6).

- CAVALCANTE, P. (Org.). **Inovação e políticas públicas**: superando o mito da ideia. Brasília: Ipea, 2019.
- CAVALCANTE, P.; GOMIDE, A. de A. (Orgs.) **O presidente e seu núcleo de governo**: a coordenação do Poder Executivo. Brasília: Ipea, 2018.
- CAVALCANTE, P.; PIRES, R. R.C. (Org.). **Governança pública**: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental. Brasília: Ipea, 2018. (Nota Técnica, n. 24).
- CERQUEIRA, D. **Mapa dos homicídios ocultos no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1848).
- CERQUEIRA, D.; COELHO, D. **Democracia racial e homicídios de jovens negros na cidade partida**. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2267).
- CERQUEIRA, D.; COELHO, D.; FERREIRA, H. **Estupro no Brasil**: vítimas, autores, fatores situacionais e evolução das notificações no sistema de saúde entre 2011 e 2014. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2313).
- CERQUEIRA, D. *et al.* A singular dinâmica territorial dos homicídios no Brasil nos anos 2000. *In*: BOUERI, R., COSTA, M. **Brasil em Desenvolvimento 2013**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2013. v.3.
- CERQUEIRA, D.; MOURA, R. Custo da juventude perdida no Brasil. *In*: COURSEUIL, C.; BOTELHO, R. (Org.). **Desafios à trajetória profissional dos jovens brasileiros**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.
- COUTO, L. F. A institucionalidade de planejamento e orçamento e o papel do PPA na governança orçamentária. *In*: MAGALHÃES, L.C.G.; PINHEIRO, M.M.S. (Org.). **Instituições e desenvolvimento no Brasil**: diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020.
- CUNHA, A. S. *et al.* **Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal**. Brasília: Ipea, 2011. (Relatório de Pesquisa).
- CUNHA, A. S.; MEDEIROS, B. A. de; AQUINO, L. (Org.). **Estado, instituições e democracia**: República. Brasília: Ipea, 2010a. v. 1.
- _____. (Org.). Introdução: a República como referência para pensar a democracia e o desenvolvimento no Brasil. *In*: _____. (Org.). **Estado, instituições e democracia**: República. Brasília: Ipea, 2010b. p. 17-39. v. 1
- CUNHA, A. S.; SILVA, P. E. A. da. **Gestão e jurisdição**: o caso da execução fiscal da União. Brasília: Ipea, 2013.
- FONSECA, I. F. da. Inclusão política e racismo institucional: reflexões sobre o Programa de Combate ao Racismo Institucional e o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 45, jul.-dez. 2015.
- FONSECA, I. F.; AVELINO, D. P. Governança participativa: a necessidade de ir além do discurso. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, 2018.
- GARCIA, R. C.; CARDOSO JÚNIOR, J. C. **Subsídios para repensar o sistema federal de planejamento**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2061).

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K. (Org.). **Governança da política de infraestrutura**: condicionantes institucionais ao Investimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

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

_____. **Governança pública**: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental. Brasília: Ipea, 2018. (Nota Técnica, n. 24).

HALL, P.; TAYLOR, R. Political science and the three new institutionalisms. **Political Studies**, n. XLIV, p. 936-957, 1996.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim de Análise Político-Institucional**: financiamento eleitoral e *lobbying*, n. 21, 2019.

LINHARES, P. T.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. (Org.). **Federalismo à brasileira**: questões para discussão. Brasília: Ipea, 2012.

LOPEZ, F. G. (Org.). **Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil**. Brasília: Ipea, 2018.

LOPEZ, F. G.; BARONE, L. S. As organizações da sociedade civil e as políticas públicas federais. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 3, 2013.

LOPEZ, F. G.; GUEDES, E. P. **Atlas do Estado brasileiro**: uma análise multidimensional da burocracia pública brasileira em duas décadas (1995-2016). Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Relatório Técnico).

_____. **Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2579).

MAGALHÃES, L. C. G.; PINHEIRO, M. M. S. (Orgs.) **Instituições e desenvolvimento no Brasil**: diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020.

MELLO, J. (Org.) **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 20, 2019.

OLIVEIRA JÚNIOR, A; de; LIMA, V. C. A. Segurança pública e racismo institucional. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 4, 2013.

PINTO, E. da C.; CARDOSO JÚNIOR, J. C.; LINHARES, P. de T. (Org.). **Estado, instituições e democracia**: desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2010. v. 3.

PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. (Diálogos para o desenvolvimento, v. 7).

_____. (Org.). **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 13, 2017.

_____. O Trabalho na Burocracia de Médio Escalão e sua Influência nas Políticas Públicas. In: PIRES, R. R.C.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea : Enap, 2018.

_____. **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2019.

PIRES, R. R.C.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018.

SANTOS, M. P. G. dos (Org.). **Comunidades terapêuticas**: temas para reflexão. Rio de Janeiro: Ipea, 2018a.

_____. (Org.) **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 18, 2018b.

SILVA, F. de S.; LOPEZ, F. G.; PIRES, R. R. C. (Org.). **Estado, instituições e democracia**: República. Brasília: Ipea, 2010. v. 2.

SILVA, M. S. Fundos de investimento e financiamento de projetos de infraestrutura: uma leitura da configuração institucional e do desempenho operacional do FI-FGTS. *In*: MAGALHÃES, L. C. G.; PINHEIRO, M. M. S. (Orgs.) **Instituições e desenvolvimento no Brasil**: diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020.

SILVA, M. S.; SCHMIDT, F. H.; KLIASS, P. (Org.). **Empresas estatais**: políticas públicas, governança e desempenho. Brasília: Ipea, 2019.

SOUZA, C. H. *et al.* **Ampliação da participação na gestão pública**: um estudo sobre conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011. Brasília: Ipea, 2013. (Relatório de Pesquisa).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão

Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Marlon Magno Abreu de Carvalho

Vivian Barros Volotão Santos

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Mayara Barros da Mota (estagiária)

*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

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

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

APRESENTAÇÃO – DEZ ANOS DA DIEST

Luseni Aquino
Roberto Rocha C. Pires
Felix Lopez
Bernardo Abreu de Medeiros

DIEST COMO INOVAÇÃO E APRENDIZADO INSTITUCIONAL NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: ORIGENS, SIGNIFICADOS E POSSIBILIDADES

José Celso Cardoso Junior

GESTÃO DA PESQUISA EM *THINK TANKS*: NOTAS SOBRE A EXPERIÊNCIA RECENTE DA DIEST

Flávia Schmidt
Janine Mello

DEZ ANOS DE PRODUÇÃO DIEST: UM LEVANTAMENTO DAS AGENDAS TEMÁTICAS NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Natália Massaco Koga
Pedro Palotti
Rafael Lins
Isabella Goellner

INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO: UMA AVALIAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES DA DIEST

Claudio Roberto Amitrano
Maurício Mota Saboya Pinheiro
Luís Carlos Garcia Magalhães

ARRANJOS DE IMPLEMENTAÇÃO E ATIVAÇÃO DE CAPACIDADES ESTATAIS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS: O DESENVOLVIMENTO DE UMA ABORDAGEM ANALÍTICA E SUAS REPERCUSSÕES

Roberto Rocha C. Pires
Alexandre Gomide

GOVERNANÇA E INOVAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS: INTERSECÇÕES DE UMA FÉRTIL AGENDA DE PESQUISA

Pedro Cavalcante

POR TRÁS DA AÇÃO GOVERNAMENTAL: PANORAMA DA ESTRUTURA E DO FUNCIONALISMO PÚBLICO

Sheila Barbosa
Tatiana Silva
Felix Lopez

FRAGILIZAÇÃO INSTITUCIONAL DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E O DISTANCIAMENTO ENGAJADO DA DIEST/IPEA

Leandro Freitas Couto
Álvaro Pontes Magalhães Júnior

A TRAJETÓRIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO GOVERNO FEDERAL: UMA LEITURA A PARTIR DA PRODUÇÃO BIBLIOGRÁFICA DO IPEA (2010-2020)

Igor Ferraz da Fonseca
Daniel Pitangueira de Avelino
João Cláudio Basso Pompeu
Joana Luiza Oliveira Alencar
Roberto Rocha C. Pires
Sandro Pereira Silva

AGENDA DE FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA DIEST: NOVAS PERSPECTIVAS TEÓRICAS E TEMÁTICAS

Paulo de Tarsó Frazão Linhares
Roberto Pires Messenberg
Pedro Palotti

A AGENDA DE PESQUISAS DA DIEST SOBRE O PODER LEGISLATIVO

Acir Almeida

DEZ ANOS DE ESTUDOS SOBRE O SISTEMA DE JUSTIÇA BRASILEIRO

Luseni Aquino
Alexandre Cunha
Bernardo Abreu de Medeiros

UMA LINHA DE PESQUISAS SOBRE POLÍTICAS DE DROGAS NO IPEA

Milena Karla Soares
Mária Paula Santos

VIOLÊNCIA E SEGURANÇA PÚBLICA: UMA SÍNTESE DA PRODUÇÃO DA DIEST NOS ÚLTIMOS DEZ ANOS

Helder Ferreira
Milena Karla Soares

CIDADANIA E A HABITAÇÃO SOCIAL

Rute Imanishi Rodrigues

DE VOLTA À QUESTÃO REPUBLICANA

Luseni Aquino
Mária Paula Santos



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

