

EM QUESTÃO

Evidências para políticas públicas

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Número 10
Novembro, 2021

Estado e políticas públicas

Dez anos de produção de evidências na Diest/Ipea

PONTOS-CHAVE

- Think tanks como o Ipea têm papel central na produção de evidências para subsidiar a produção das políticas públicas e a atuação do Estado em suas diferentes formas.
- A Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea produziu, desde 2010, 1.156 estudos ligados às áreas de Estado, instituições e democracia. No entanto, mais do que produzir pesquisas técnicas de excelência e gerar evidências para políticas públicas, os resultados e recomendações desses estudos precisam ser conhecidos e aplicados, uma vez que são centrais para ampliar o diálogo e o debate qualificado com gestores públicos atuantes na burocracia federal.
- Além de estudos publicados, a Diest tem atuado na democratização do conhecimento e na ampliação do acesso de diferentes setores da sociedade com informações estratégicas sobre diferentes aspectos do Estado Brasileiro, em plataformas de dados como o Atlas da Violência, o Mapa das OSC e o Atlas do Estado Brasileiro.

INTRODUÇÃO

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 com a contribuição de profissionais das mais diversas formações: 72 servidores de carreira e inúmeros bolsistas e outros colaboradores atuaram na diretoria. Foram desenvolvidos centenas de projetos e 61 parcerias institucionais envolvendo órgãos públicos, universidades e organizações da sociedade civil. Os resultados dos estudos foram disseminados em 1.156 publicações em diferentes formatos, com circulação no meio governamental e acadêmico.

Ao longo dessa trajetória, foram analisados elementos que configuram a atuação estatal e os processos de construção de políticas públicas e seus arranjos, bem como as dinâmicas que influenciaram as relações dentro e fora do aparato estatal no período recente. Os estudos têm caráter aplicado e

apontam para inúmeras transformações ocorridas nas possibilidades de ação do Estado, nos processos de produção de políticas públicas, nas formas de organização do poder público, seus instrumentos de atuação e suas múltiplas formas de relação com a sociedade. Apesar da prevalência de pesquisas centradas sobre o Poder Executivo federal, importantes linhas abordaram as diversas relações com os poderes Judiciário e Legislativo, atores sociais e entes subnacionais.

Nos últimos 10 anos, a Diest contribuiu para uma visão crítica sobre os elementos da ação estatal e que dão sustentação à implementação dos projetos governamentais e atuou também na produção de evidências para subsidiar os inúmeros processos e atividades desenvolvidos no escopo governamental.

Capacidades estatais e políticas públicas

Arranjos de implementação de políticas e seus efeitos sobre as desigualdades

O desempenho dos governos nas suas variadas áreas de atuação pode ser melhor compreendido e explicado pela análise minuciosa dos arranjos por meio dos quais as políticas públicas são efetivamente

implementadas. Trata-se de um terreno privilegiado para avaliação dos processos de ativação de capacidades estatais e de como esses processos repercutem sobre os resultados das políticas.



Este tipo de análise requer uma atenção especial às combinações de atores e instrumentos que dão forma específicas aos arranjos de implementação. Esses podem variar não apenas entre diferentes áreas de políticas públicas, como também dentro da mesma política pública ao longo do tempo e na sua implementação em diferentes territórios



O exame desses arranjos oferece oportunidades analíticas sobre a natureza dinâmica e processual das capacidades estatais. Por meio das diferentes possibilidades de conexão e organização das relações entre os atores e dos recursos que eles podem mobilizar, os arranjos acionam em níveis variados as capacidades necessárias ao alcance dos objetivos

A abordagem dos arranjos de implementação também pode ser útil para a descrição e interpretação de processos de desmonte institucional e a desmobilização de capacidades estatais, em contextos de retrocessos democráticos

Estrutura organizacional administrativa e funcionamento do Estado

A estrutura organizacional da administração federal e do funcionalismo público brasileiro configuram a organização da ação governamental que,

entre outros fatores, é determinante da capacidade de implementação de políticas públicas e do sucesso na oferta de bens e serviços à sociedade.

A trajetória da estrutura organizacional da administração pública federal é marcada por fragmentação temática e crescente complexidade: o número de ministérios avançou de 10 para 40 nos períodos democráticos entre 1946 e 2015

O crescimento do funcionalismo público, ocorrido após a Constituição de 1988, se concentrou na ocupação nos municípios: 60% dos servidores estão nos municípios e 30%, nos estados. O funcionalismo federal corresponde a 10% dos servidores públicos

O perfil do funcionalismo nacional é diverso e está relacionado às heterogeneidades entre os níveis federativos. O federal tem perfil distinto dos outros: é mais escolarizado, recebe salários maiores e exerce funções e atividades diferentes da burocracia implementadora, concentrada nos estados e nos municípios

Inexiste uma política nacional de recursos humanos no setor público, ao mesmo tempo em que cresceu a terceirização. Pressionados pelo aumento das atribuições e pelos limites fiscais, os diferentes níveis e poderes têm recorrido à terceirização para ampliar serviços e manter atividades básicas

Governança e inovação

Governança pública e inovação são temáticas essenciais na compreensão do funcionamento da administração pública brasileira. Nas últimas duas décadas, foram observadas melhorias constantes e

incrementais, marcadas pela introdução de novas regras e formas de organizações em coexistência com as anteriores, em detrimento de grandes reformas administrativas.



Heterogeneidade

Arranjos de inovação e governança são influenciados por diferentes estratégias, nem sempre consensuais entre os atores envolvidos, e pelas inerentes capacidades das organizações públicas.



Parcerias

A presença de colaboração ou coprodução na implementação das políticas públicas entre setores público e privado é recorrente, ainda que não uniforme, variando em termos de atores/ organizações, formas de interação e instrumentos de gestão e/ou coordenação adotados.



'Novo normal'

Objetivos, rotinas e discursos em prol da inovação nas organizações públicas vêm se tornando o padrão e parte da agenda estratégica dos governos. Porém, assimetrias de desempenho e de capacidades permanecem.



Composição

Os processos de implementação e resultados alcançados dependem de diferentes indutores, como fatores de natureza ambiental, organizacional, individual e das próprias características da inovação.



União

No caso específico do Poder Executivo federal brasileiro, a heterogeneidade é evidente nos arranjos de governança, tanto entre os subsistemas de políticas públicas quanto entre Núcleo de Governo (NdG) e demais ministérios.

Planejamento governamental e orçamento público

No nível federal, o planejamento governamental no Brasil na última década foi fragilizado no que tange às instituições, processos e instrumentos.

O distanciamento entre Plano Plurianual (PPA) e orçamento resultou em um espaço cada vez menor para o planejamento na governança orçamentária.

Na última década, o PPA passou por importantes mudanças metodológicas e o orçamento também conheceu uma “micro-reforma” em 2013. Novas regras, algumas introduzidas na Constituição, alteraram o regime de governança orçamentária, como a EC 95 de 2016, que instaurou o Novo Regime Fiscal, e as EC 86 e 100 que estabeleceram gastos obrigatórios das emendas parlamentares individuais e de bancadas estaduais ao orçamento

Isso se reflete em um peso mais efetivo do Legislativo sobre o processo orçamentário e maior engessamento dos gastos primários, enquanto são preservados gastos financeiros e ampliados os tributários

Instituições surgiram ou foram remodeladas, como a Instituição Fiscal Independente (IFI) e a Junta de Execução Orçamentária (JEO), reforçando o protagonismo do Legislativo e dos Órgãos de Controle, enquanto a participação social no planejamento e orçamento foi reduzida

Interações estatais e societais

As relações no interior do Estado, entre seus diferentes níveis e poderes, e destes com atores e organizações da sociedade civil são um elemento central para entender a produção de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento social e

econômico do país. Nesse sentido, estudos sobre o funcionamento do Judiciário e do Legislativo e da articulação estatal com instituições participativas, além de plataformas de dados, também compuseram a agenda de ações da Diest nos últimos anos.



Sistema de Justiça

- * Análises sobre estruturas, rotinas e práticas do Poder Judiciário têm reiterado a presença de problemas do sistema de justiça: morosidade, alto custo de processamento dos feitos e barreiras ao acesso da população.
- * Os dados revelam um sistema complexo e pouco transparente, limitando a análise a ranqueamentos de tribunais e ações desconectados da discussão sobre as causas dos problemas apontados e suas eventuais soluções.
- * Os aprimoramentos no sistema de justiça são ocasionais, localizados e dependentes de iniciativas individuais e condicionados às alternâncias da cúpula decisória.



Legislativo

- * Antes dos anos 2000, a produção legislativa federal se caracterizava por forte domínio do Poder Executivo, atuação reativa do Congresso e marginalização de suas comissões. Desde meados dos anos 2000, notam-se sinais de mudanças em direção de um maior protagonismo Legislativo.
- * Análises realizadas geram duas hipóteses iniciais: 1) há 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; 2) existe menor polarização ideológica entre a maioria de governo e a minoria opositora, no período de 2003 a 2015.



Instituições participativas

As chamadas Instituições Participativas (IPs), há muito difundidas nos governos locais e estaduais, foram reforçadas na esfera federal, registrando trajetória de altos e baixos.

Reformulação dos conselhos nacionais existentes, criação de novos, maior ênfase na realização de conferências e inovação de formatos participativos

Desmantelamento e deslegitimação das IPs desde 2019. O Decreto nº 9.759 extingue e estabelece diretrizes e limitações para colegiados

Fase inicial

Fase atual



Fase intermediária

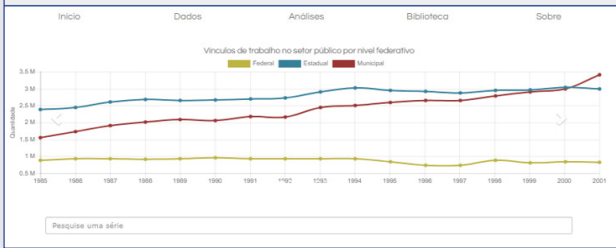
Dificuldades e dilemas enfrentados pelas IPs federais e mudanças nas relações entre governo e esferas civis. Gradativa perda de autonomia e capacidade administrativa nos órgãos de participação social



Plataformas

As plataformas virtuais da Diest foram criadas com o objetivo de democratizar o conhecimento e ampliar o acesso de diferentes setores da sociedade a dados estratégicos de variadas áreas, de forma organizada e sistematizada. Atualmente, há três em funcionamento e disponíveis no site do Ipea: O Atlas da Violência, o Atlas do Estado Brasileiro e o Mapa das OSC.

ATLAS DA VIOLÊNCIA: disponibiliza informações sistematizadas sobre a violência no Brasil, em perfis estratégicos



ATLAS DO ESTADO BRASILEIRO: disponibiliza dados sobre a estrutura de pessoal, organizações e políticas do Estado, nos três níveis e poderes



MAPA DAS OSC: integra dados e dá transparência às atividades das mais de 815 mil organizações da sociedade civil em atividade no Brasil

DIAGNÓSTICO & RECOMENDAÇÕES

Diagnóstico e recomendações baseados nas evidências detectadas.

As contribuições da Diest no tópico das relações entre as instituições e o desenvolvimento socioeconômico brasileiro estiveram guiadas por duas perguntas básicas: 1) quais são as formas e

canais pelos quais as instituições impactam o processo de desenvolvimento socioeconômico? E 2) qual é a possibilidade do desenho e a implementação de mudanças institucionais acelerarem esse processo?

1

Essas questões devem ser tratadas sob várias dimensões analíticas, grosso modo em três distintos níveis: macro (macroprocessos econômicos e sociais), meso (organizacional) e micro (pessoas e organizações particulares)

2

Essas análises requerem o mapeamento dos atores relevantes em cada área de política, suas formas de organização em arranjos institucionais, bem como os modos como esses arranjos cooperam ou se subordinam mutuamente

3

O esforço analítico deve convergir para um entendimento cada vez mais claro acerca de relações de causalidade dos aspectos institucionais do desenvolvimento nacional, e ainda sobre como as hierarquias institucionais e suas complementaridades operam e afetam a intencionalidade de ação de governo e o alinhamento dos atores sociais

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

BOLETIM DE ANÁLISES POLÍTICO-INSTITUCIONAL (BAPI), Nº 29, EDIÇÃO ESPECIAL: DEZ ANOS DA DIEST

Equipe de organizadores
Luseni Aquino
Roberto Rocha C. Pires
Felix Lopez
Bernardo Abreu de Medeiros

Comitê editorial
Igor Ferraz da Fonseca
Acir dos Santos Almeida
Daniel Pitangueira de Avelino
Felix Lopez
Helder R. S. Ferreira
Natália Massaco Koga



EM QUESTÃO - Evidências para políticas públicas

Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia - Diest

Diretora
Flávia Schmidt
Diretora adjunta
Janine Mello

Núcleo de Disseminação de Pesquisa
Camila Escudero (edição e conteúdo)
Relison Galvão (design e diagramação)
Victor Gomes de Lima (design e diagramação)