

CAPÍTULO:

Governança das Políticas Públicas

Marcos de Barros Lisboa*

1 – Introdução

Há quase vinte anos, Engerman e Sokoloff (1997) argumentaram que o processo de colonização da América Latina estaria na origem da desigualdade e das instituições extrativistas que caracterizam a região. Desde então, diversos trabalhos, sistematizados por Acemoglu e Robinson (2012), têm corroborado essa conjectura. Lisboa e Latif (2013) analisam o caso brasileiro, destacando os aspectos específicos da intervenção do poder público e seus diversos mecanismos de concessão de privilégios.

Em meados do século passado, o projeto nacional-desenvolvimentista expandiu os mecanismos de intervenção do poder público. Esse projeto se caracterizava pela tentativa de coordenação pública das principais decisões privadas de investimento assim como pela escolha de setores estratégicos a serem protegidos. A intervenção pública era mediada por diversas agências, com a concessão de benefícios, incentivos e proteções a grupos selecionados, com frequência pouco transparentes no orçamento, apresentando similaridade com aspectos do processo que a literatura econômica denomina de *rent-seeking*, ou rentismo.

Parte desses instrumentos de rentismo tem origem nas formas usuais de persuasão dos grupos de interesse. Lisboa e Latif (2013) enfatizam, porém, o papel igualmente relevante da ideologia e das opções políticas, que, no caso do projeto nacional-desenvolvimentista, passa pelo desenvolvimento de setores produtivos pouco competitivos ou mesmo até então inexistentes. Isso significa que a política pública pode, inclusive, criar os grupos de interesse, ao invés apenas do caso de rentismo, em que a política é decorrente da pressão dos grupos de interesse. Por essa razão, Lisboa e Latif (2013) utilizam o termo *rentismo institucionalizado*.

A proliferação de instrumentos de rentismo pouco transparentes tem diversas consequências sobre a atividade econômica, como a complexidade das normas e procedimentos, caracterizados pelo grande número de exceções e casos particulares, como nas regras tributárias ou de comércio exterior. Além disso, a proteção a algum grupo específico com frequência significa o prejuízo pouco transparente de outro. Por exemplo, as regras de conteúdo nacional protegem alguns setores, pouco competitivos, implicando aumento de custo para os que estão à frente na cadeia produtiva. A pouca transparência dos mecanismos permite a sobrevivência de empresas ineficientes, afetando negativamente a produtividade da economia. Além disso, o desenvolvimento de grupos de interesse dependentes de benefício público dificulta a retirada posterior dos privilégios, mesmo que as políticas não tenham sido bem sucedidas.

Marcos Mendes (2013) propôs, simultaneamente, uma conjectura complementar sobre a nossa economia política. A elevada desigualdade de renda teria sido a responsável por incentivar a organização de grupos de interesse que se mobilizam para obter tratamento diferenciado por parte do poder público, como subsídios ou menor carga tributária, resultando em uma sociedade caracterizada pela concessão disseminada de privilégios e distorções econômicas.

A concessão de benefícios setoriais a grupos selecionados, no entanto, pode resultar no prejuízo da maioria em decorrência do seu custo fiscal e das distorções econômicas, resultando em baixo crescimento econômico. As características específicas do nosso processo político permitem a satisfação das demandas localizadas sem a contrapartida da avaliação do seu impacto agregado sobre o bem estar da sociedade. Concede-se no varejo aos grupos específicos, e a conta total dos benefícios distribuídos implica custos difusos sobre o restante da

sociedade. A democratização dos privilégios, como denomina Marcos Mendes, teve como contrapartida, nos últimos anos, o baixo crescimento econômico.

Este artigo tem por objetivo propor um conjunto de princípios e reformas com o objetivo de garantir maior transparência e eficiência para a política pública e os seus impactos sociais.

Em primeiro lugar, tratamento similar a grupos economicamente semelhantes. Os incentivos ou desonerações tributárias, e os diversos regimes especiais implicam maior complexidade das regras e obrigações distintas para atividades produtivas equivalentes, distorcendo as decisões privadas de produção e resultando em insegurança jurídica. Além disso, tributos sobre o processo de transformar poupança em investimento têm impacto negativo sobre o crescimento econômico, como a tributação sobre lucros retidos, ao invés dos resultados distribuídos aos acionistas.

Em segundo, privilegiar políticas sociais focalizadas na escolha dos grupos beneficiados, e não no consumo de bens específicos. A política social, a não ser nos casos de políticas universais como educação, deve ser focalizada na transferência de recursos diretamente às famílias a serem protegidas ao invés de discriminar itens específicos. As famílias de baixa renda podem ser homogêneas por serem frágeis, porém são heterogêneas nas suas necessidades específicas. Programas de transferência de renda permitem que as próprias famílias façam a escolha das dificuldades a serem enfrentadas com os recursos públicos transferidos, ao invés de subordinadas a regras gerais que tratem os diferentes como iguais.

Terceiro, benefícios e incentivos podem ser concedidos a grupos selecionados, desde que transparentes no orçamento público e acompanhados de metas claras de desempenho e avaliação dos resultados. Além disso, esses benefícios deveriam ser horizontais, permitindo o acesso a todos os produtores semelhantes, ou por meio de leilões e concorrência que garantissem oportunidades semelhantes a grupos semelhantes. Políticas industriais, ou políticas de desenvolvimento específicas, podem ser adotadas, desde que garantidos os mecanismos apropriados de avaliação e transparência nos processos de deliberação e controle.

Quarto, as políticas públicas devem ser avaliadas independentemente de quem concede o benefício no poder executivo. As informações referentes aos incentivos setoriais concedidos devem ser disponibilizadas de modo a permitir a análise periódica dos resultados por órgãos independentes do gestor público e a deliberação democrática das políticas sobre as que devem ser ampliadas e as que devem ser descontinuadas.

Por fim, os procedimentos e regras dos processos de aprovação e acompanhamento dos investimentos em infraestrutura devem ser reformulados de modo a serem previsíveis, com regras, alçadas e procedimento bem definidos. Com frequência, o debate sobre investimentos em infraestrutura contrapõem grupos com visões distintas sobre a relevância da expansão da sua oferta em contrapartida a temas como a proteção ao meio ambiente ou ao seu impacto sobre minorias.

Esses conflitos devem ser enfrentados com procedimentos bem definidos e critérios transparentes, qualquer que seja o peso relativo a ser concedido a cada uma das opções. Os mandatos das agências devem ser precisamente delimitados, e reduzida a sobreposição de atribuições que hoje caracteriza diversas áreas. As soluções para infraestrutura, e seus diversos impactos e custos de oportunidade, devem ser considerados de forma integrada, permitindo decisões colegiadas e resultando em maior previsibilidade e transparência das decisões de investimento.

Dessa forma, este texto propõe discutir princípios gerais para a governança das políticas públicas, as regras e procedimentos que balizam as deliberações do executivo, e os mecanismos de controle e avaliação de resultados. Nossa tradição normativa enfatiza o controle dos procedimentos adotados, sendo bastante detalhista em muitos casos as etapas a serem observadas, além de abrangente sobre as responsabilidades em caso de descumprimento.

Apesar da minuciosidade da legislações específicas, paradoxalmente, em diversos casos existe omissão legal, e, em outros, sobreposição de normas inconsistentes, prejudicando o ambiente institucional, resultando em insegurança sobre os processos deliberativos, e contencioso judicial.

A parte final deste texto, propõe uma agenda de revisão da governança das políticas públicas: melhor definição das competências das diversas instancias do executivo, como das agencias reguladoras, maior ênfase na gestão e avaliação dos resultados obtidos, com a revisão e ampliação das alçadas colegiadas dos gestores públicos, do que pelo cumprimento de processos, frequentemente ineficientes. Além disso, a ênfase em resultados permitiria simplificar e harmonizar o complexo ambiente institucional que caracteriza a política pública no Brasil.

Ao invés de uma agenda específica sobre qual o conjunto de políticas públicas que deveriam ser adotadas, este texto enfatiza os processos para conduzi-las, avalia-las e reformá-las. Sobretudo, enfatiza a necessidade de maior transparência e avaliação de resultados, com regras para o acesso aos microdados por pesquisadores independentes, fortalecendo o contraditório informado nas deliberações democráticas, e contribuindo para a maior qualidade da política pública.

2 – Justiça Econômica e Incentivos ao Crescimento Econômico

A economia brasileira apresenta uma elevada carga tributária, em comparação com países com renda per capita semelhante, como mostrado na tabela abaixo. O elevado peso dos tributos, no entanto, não é homogêneo sobre os diversos setores. As desonerações decorrentes de regras específicas, apenas de tributos federais, chegam a 5% do PIB, segundo o Tribunal de Contas da União.

Receita tributária total (em% do PIB), 2012

Brasil	37.2
Argentina	40.3
Chile	23.9
China	22.6
Índia	19.1
Israel	38.9
Coreia	23.3
México	23.6
Turquia	34.7
África do Sul	27.9

Fonte: FMI

A complexidade das regras tributárias, documentada por Afonso, Soares e Castro (2013), resulta em obrigações distintas para empresas com faturamento semelhante e discriminam tributos para produtos parecidos, como no caso recente da desoneração da folha de pagamentos. Essa complexidade tem igualmente impacto sobre a gestão das empresas, além de adicionar insegurança jurídica. Há incerteza sobre os adequados procedimentos tributários e, com frequência, práticas consolidadas são eventualmente questionadas, resultando em elevadas cobranças por parte do fisco.

Além disso, as regras tributárias distorcem as decisões privadas de produção e investimento, podendo prejudicar a produtividade e o crescimento econômico. Um pequeno aumento no faturamento pode levar a uma mudança significativa nos tributos devidos, como no caso do Simples, implicando desestímulo ao crescimento formal das empresas. A complexidade das regras para a definição dos impostos sobre valor adicionado, e a incerteza sobre quais despesas podem ser dedutíveis, implica insegurança sobre o montante devido, além de incentivar a destinação de recursos e esforços ao planejamento tributário, exemplificando como as regras institucionais afetam a produtividade da economia.

Regras eficientes ocorrem quando os incentivos para as decisões privadas são condizentes com os benefícios sociais. No caso do planejamento tributário, porém, recursos são alocados para o encontro de brechas legais em comparação com regras mais simples e eficientes que resultem na mesma tributação efetiva, prejudicando a produtividade. Desperdiçam-se recursos para o enfrentamento legal e não para aumentar a produção e a geração de renda.

O caso da tributação no Brasil exemplifica o caso de regras inadequadas e uma política pública que distorce os benefícios privados, tornando-os desalinhados com os benefícios sociais. Estimula-se a alocação de recursos a atividades que geram benefícios privados sem a contrapartida de ganhos sociais. A simplificação tributária para as empresas, à semelhança do realizado no passado para as pessoas físicas, teria o mérito de reduzir os custos para a sua observância assim como a insegurança jurídica e os custos decorrentes, além de aumentar os incentivos para a competição das empresas por meio de ganhos de produtividade e não do encontro de brechas legais.

Uma agenda tributária deveria incluir os seguintes aspectos:

- 1) Equidade: empresas e setores economicamente semelhantes devem pagar obrigações tributárias equivalentes;
- 2) Simplicidade: as regras tributárias devem ser simples e transparentes, reduzindo a possibilidade de conflitos jurídicos e contestações. Em particular, as regras sobre o valor adicionado a ser tributado deveriam ser simplificadas, reduzindo-se a discriminação das despesas que podem ser dedutíveis para o cálculo dos tributos. Da mesma forma, os diversos tributos sobre mesmo objeto deveriam ser unificados preservando-se, ao menos em um primeiro momento, os critérios de alocação entre os diversos entes da federação. A simplicidade das regras teria a vantagem adicional de facilitar o monitoramento do seu cumprimento por parte do poder público;
- 3) Previsibilidade: práticas tributárias consagradas e públicas não devem ser questionadas sobre seu passado, e, se controversas, apenas alteradas para cobranças futuras. Alterações nas regras tributárias devem estar associadas a procedimentos transparentes, com audiência pública e consulta a órgãos competentes, critérios de prazos e contestações e a análise cuidadosa dos seus possíveis impactos econômicos por agências independentes do poder executivo;
- 4) Consistência: deve-se evitar a periódica renegociação de dívidas com regras temporárias, sendo definidos critérios perenes para que empresas em dificuldades possam, caso sejam economicamente viáveis, renegociá-las, sem a geração de incentivos à sonegação.

A deliberação sobre temas tributários deveria incluir a comparação com os regimes adotados em outros países, a análise da complexidade tributária no nosso caso, assim como uma agenda regular de audiências públicas para a sua simplificação e a garantia de isonomia entre as atividades produtivas. Além disso, toda nova regra tributária deveria ser acompanhada por estudos independentes sobre seus impactos setoriais, incluindo o acesso dos dados públicos a pesquisadores independentes, assim como sobre o custo de observância da norma.

Existe um extenso debate na literatura econômica sobre os mecanismos mais eficazes de tributação. Nas últimas décadas, entretanto, consolidou-se a evidência de que deve-se desonerar o processo de transformar poupança em investimento pelo seu impacto negativo sobre o crescimento econômico.

Por essa razão, nas principais economias são comuns os instrumentos de poupança de longo prazo isentos de tributação na fase de acumulação. Além disso, não é usual a incidência de tributos indiretos sobre as operações de crédito, ao contrário do Brasil. Impostos indiretos têm incidência econômica sobre os tomadores de recursos, desestimulando, em particular, os investimentos. O mesmo ocorre com os impostos sobre os lucros retidos pelas empresas.

Os impostos que teoricamente seriam sobre valor adicionado no Brasil (como ICMS, PIS e parte da PIS e COFINS) adotam o critério de crédito físico (que permite deduzir apenas os impostos diretamente vinculados ao processo produtivo) ao invés do regime financeiro. Esse critério gera diversas disputas sobre quais os insumos são efetivamente necessários ao processo produtivo, adicionando uma insegurança jurídica desnecessária para o cálculo dos impostos devidos. O mecanismo usual na maioria dos países para o cálculo do IVA permite a dedução do imposto embutido na compra de todas as despesas incorridas pelas empresas.

A precisa delimitação dos custos diretamente requeridos para a produção e as demais despesas da empresa são pouco precisos gerando incerteza, arbitragem por parte do setor privado e ausência de critérios claros por parte do controle público. Quais os itens que são diretamente requeridos pelo processo produtivo? Do uniforme dos funcionários, às despesas com energia ou com demais insumos utilizados na gestão do negócio, a insegurança decorrente dos critérios adotados resulta na complexidade dos recursos alocados aos procedimentos contábeis e jurídicos assim como colabora para o contencioso jurídico que onera a gestão dos negócios e reduz a produtividade do setor produtivo.

As regras tributárias deveriam isentar a acumulação de recursos para a poupança privada de longo prazo, das empresas e das famílias, tendo por contrapartida impostos sobre os recursos resgatados, como no caso dos lucros retidos pelas empresas em oposição ao pagamento de dividendos. Da mesma forma, a concessão de crédito e as decisões de compras de bens de capital deveriam ser isentas de tributos.¹

3 – Tributos Sobre o Consumo e a Focalização da Política Social

Tributos sobre consumo são particularmente comuns no Brasil, sendo significativamente superiores ao observado em outros países (em termos do ônus tributário e do peso no total arrecadado). Famílias de menor renda, e que gastam maior parte dos seus recursos com bens de consumo, acabam sendo relativamente mais oneradas. Além disso, esses tributos se caracterizam por regras discricionárias e pouco transparentes sobre seus impactos nos preços, assim como sobre as suas consequências sobre a distribuição de renda, muitas vezes resultando na concessão de benefícios a grupos específicos à custa da maioria. Por essa razão, as regras tributárias deveriam ser uniformizadas, garantindo-se, com as exceções requeridas pela saúde pública e pelas externalidades, a sua transparência e simplicidade.

Regras simples, uniformes e transparentes reduzem as distorções sobre a atividade econômica, além de ter o mérito adicional de facilitar o controle da sua observância por parte do governo. Além disso, a tributação sobre consumo tem, em geral, um impacto regressivo sobre a distribuição de renda.

A proteção social aos grupos de baixa renda pode ser melhor enfrentada com a ampliação das transferências diretas de recursos ao invés de mecanismos ineficientes que discriminam itens específicos de consumo, como transporte e bens culturais. Estes últimos alimentam a política, mas não o bem estar social, ao conceder menores recursos do que os que

¹ Esse tema requer maior detalhamento na discussão ampla sobre reforma tributária.

seriam direcionados por outros mecanismos de transferência, e implicar a imposição de intermediários privados, que cobram pela prestação do serviço.

Os incentivos para o consumo de bens específicos impedem utilizar eficientemente os benefícios recebidos. Alguns precisam de melhor alimentação, outros de transporte, outros ainda de maior acesso à educação. A necessidade de proteção por parte dos grupos de menor renda não pode esconder a diversidade das necessidades específicas. Parece melhor transferir diretamente os valores totais às famílias e deixar alocá-los da forma que lhes seja mais adequada às suas necessidades específicas do que determinar previamente os itens de consumo que devam ser privilegiados.

Além disso, existe um conjunto de obrigações trabalhistas que significam gastos para as empresas, mas que são distribuídos de forma indireta e ineficiente aos trabalhadores, como os diversos vales, em que os gastos das empresas são maiores do que os valores recebidos pelos trabalhadores pela necessidade de intermediários privados para realizar as transferências, mas que acabam se beneficiando de isenções de usuais contribuições trabalhistas.

Não haveria qualquer diferença econômica caso as empresas pagassem os recursos diretamente aos trabalhadores, que teriam seus salários reais aumentados e poderiam gastar os recursos conforme suas preferências, sem estarem restritos ao consumo prescrito pela norma legal. Entretanto, as normas tributárias discriminam as diversas formas de remuneração dos trabalhadores, como salários e os diversos vales, encarecendo algumas para o benefício de outras, induzindo o aumento da complexidade dos mecanismos de remuneração do trabalho.

Existem tributos sobre o trabalho que não passam pelo orçamento público, como o Sistema S e o FGTS. O Sistema S corresponde a 0,3% do PIB transferidos diretamente a agências privadas que oferecem um grande conjunto de serviços cuja avaliação de resultados carece, no entanto, de avaliação transparente do seu custo de oportunidade. Caso a sociedade julgue necessário a manutenção dessa poupança compulsória, poderia se conceder maior liberdade ao trabalhador na aplicação dos recursos, tanto do destino dos recursos quanto da instituição responsável pela sua gestão, que teriam liberdade para oferecer maiores taxas de juros aos poupadores.

As contribuições ao FGTS correspondem a 1,7% do PIB, tratando-se de uma poupança compulsória que remunera os trabalhadores, nos últimos anos, a taxas de juros baixo das de mercado, frequentemente abaixo da inflação. Os recursos são destinados ao financiamento em áreas selecionadas, como saneamento, e, mais recentemente, à compra de participação em empresas, porém com pouca análise independente dos resultados obtidos e dos seus custos de oportunidade.

Tanto o FGTS quanto o Sistema S poderiam ser reduzidos, aumentando-se os salários pagos aos trabalhadores. O FGTS, por exemplo, exerce a dupla função de poupança, forçada, para o trabalhador e seguro, em caso de desemprego. Como poupança, apresenta uma taxa de retorno inferior a que o trabalhador obteria se aplicasse os recursos privadamente. Como seguro desemprego, por outro lado, existem duas opções mais benéficas para o trabalhador. A primeira é reter os recursos no FGTS até que os recursos acumulados fossem equivalentes a seis meses de salário, que seriam sacados em caso de desemprego. Uma vez acumulado esse montante, o valor correspondente ao FGTS seria diretamente pago ao trabalhador, aumentando seu salário real. A segunda opção, mais simples, seria que a contribuição ao FGTS fosse diretamente transferida ao trabalhador, incorporada ao seu salário, que poderia escolher como melhor utilizar os recursos. Da mesma forma, o Sistema S poderia ser extinto e o valor pago pelas empresas incorporado aos salários.

4 – Transparência na Concessão dos Benefícios

O princípio geral de tratamento equivalente para empresas e setores semelhantes não exclui a possibilidade de concessão e benefícios e proteções em casos especiais. Uma agenda que privilegie regras e procedimentos horizontais não implica a crença de eficiência generalizada na eficiência dos mercados nem exclui políticas públicas intervencionistas localizadas, como a política de desenvolvimento de setores produtivos específicos, ou a adoção de políticas industriais. Essa agenda apenas procura disciplinar a sua forma de intervenção e o seu processo de deliberação.

A literatura econômica aponta diversos exemplos em que a sociedade pode ser beneficiada pela proteção temporária a algum setor econômico, ou a concessão de benefícios específicos, como crédito subsidiado. Pode-se, por exemplo, diagnosticar a possibilidade do país possuir potencial para a produção competitiva de determinados bens, sendo, porém, necessários tempo e investimento para que os ganhos de produtividade sejam obtidos com o desenvolvimento da necessária capacidade técnica.

As políticas de intervenção setorial não se restringem a concessão de benefícios diretamente para empresas selecionadas. A produtividade setorial pode ser beneficiada pela difusão de novas tecnologias e a adequação das técnicas de produção a características do nosso país, como no caso do agronegócio, beneficiado pela pesquisa realizada por diversos órgãos públicos, como a ESALQ e a Embrapa.

A pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias caracteriza, em muitos casos, o que os economistas denominam externalidade positiva, o inverso da poluição, uma atividade cujo ganho social pode ser maior do que o ganho privado. Técnicas de produção em muitos casos podem ser facilmente copiadas, o que significa que quem a desenvolve pode não conseguir se apropriar de todo o ganho originado, levando a um investimento menor do que o socialmente ótimo. Por essa razão, pode ser eficiente o apoio público à pesquisa, ao desenvolvimento e à difusão de tecnologias.

Entretanto, deve-se enfatizar que a concessão de benefícios ou proteções a setores, ou empresas, selecionadas podem igualmente resultar em perda de bem estar social, por diversas razões:

- 1) Como garantir que os recursos públicos destinados a finalidades específicas resultem em benefícios sociais ao menos equivalentes, e que a sociedade termine o processo melhor, e não pior, do que começou?
- 2) A concessão de proteções ou privilégios resulta em grupos, empresas e trabalhadores que recebem recursos à custa do restante da sociedade e que, em geral, irão se opor a sua retirada posterior.

Os privilégios que não transitam pelo orçamento público implicam custos, muitas vezes pouco transparentes, para outros grupos sociais e, eventualmente, menor renda para o país. As regras de conteúdo nacional, ou as proteções não tarifárias ao comércio exterior, resultam em custo adicional pago pelos setores à frente na cadeia produtiva, reduzindo, portanto, a sua produtividade, ou em menor renda para os consumidores.

Além disso, as políticas de proteção setorial têm impactos negativos sobre o restante da economia. Blonigem (2014) analisa o impacto de políticas de proteção do setor siderúrgico sobre os demais setores produtivos em diversos países entre 1975 e 2000. Cada desvio padrão a mais de proteção implica 1% a menos de competitividade externa para os setores que utilizam pelo menos 3% de insumos, diretos e indiretos, da siderurgia, e chega a 14% nos setores que utilizam aço mais intensamente. Proteger alguns implica custos difusos sobre os demais.

Lisboa, Menezes-Filho e Schor (2010) estimam que a abertura comercial dos anos 1990 teve um impacto positivo sobre a produtividade das empresas ao permitir o acesso a insumos e bens de capital mais eficientes.

A concessão de benefícios a grupos localizados resulta em um conhecido problema de economia política, estudado há muitos anos por Olson (1971). Os grupos beneficiados são

diretamente afetados pela política pública, mobilizando-se tanto para aumentar os recursos recebidos quanto para opor-se a sua retirada. Para o restante da sociedade, no entanto, cada caso particular de concessão de benefícios tende a ser relativamente insignificante, não gerando incentivo para a discussão transparente e ampla sobre o seu mérito. Alguns, poucos, se mobilizam pela manutenção dos benefícios sem a oposição da maioria, que ignora seus impactos difusos.

A soma da concessão dos diversos benefícios discricionários pode ser, no entanto, socialmente disfuncional, porque ausente de uma discussão integrada sobre os impactos do conjunto dos benefícios setoriais concedidos e dos custos de oportunidade dos recursos alocados.

Por essas razões, a concessão de benefícios requer metas claras e mecanismos transparentes de avaliação assim como critérios críveis para sua posterior revogação. O debate transparente e amplo permitiria analisar o impacto efetivo das políticas sobre a vida da maioria, quais devem ser mantidas, ou mesmo ampliadas, e quais devem ser retiradas.

Existe uma dificuldade adicional que deve ser considerada na concessão de benefícios e proteções a grupos selecionados. Há sempre a possibilidade de o resultado frustrar as expectativas. Existem incertezas inerentes à política pública, por melhor que seja desenhada. Em caso de fracasso, no entanto, os grupos de interesse criados pela própria política têm incentivos à defesa da sua manutenção, tão mais eficaz caso os seus resultados sejam de difícil mensuração, pouco transparentes e avaliados pelo próprio executivo que a implantou.

Por essas razões, a adequada governança das políticas de exceção, a concessão de benefícios, proteções e privilégios a grupos escolhidos deveriam seguir as seguintes diretrizes:

- 1) A sua concessão deve ser acompanhada de processos transparentes, com a divulgação dos custos envolvidos, inclusive os impactos sobre os demais setores, devendo ser subordinados a audiências públicas e ao debate com avaliações independentes do executivo;
- 2) A proposta deve ser acompanhada de metas claras de resultados e prazos e critérios para sua avaliação e manutenção, igualmente com o apoio de agências independentes do executivo;
- 3) Todos os benefícios devem ser concedidos com recursos do orçamento público deliberado pelo Congresso sendo evitados subsídios cruzados por parte dos demais setores;
- 4) No caso, por exemplo, do estímulo à produção doméstica devem ser concedidos subsídios que tornem a produção local competitiva frente à compra de bens no mercado externo, evitando-se que o custo pela compra dos bens seja paga exclusivamente, por meio da distorção dos preços relativos, pelos setores à frente na cadeia produtiva;
- 5) A dificuldade com o reconhecimento de fracassos com políticas públicas, infelizmente comuns, requer mecanismos críveis que garantam seu controle externo e a sua extinção quando socialmente mais adequado.

No caso, por exemplo, dos empréstimos subsidiados, os bancos concedentes de crédito, públicos ou privados, deveriam receber taxas de juros de mercado, sendo a menor taxa de juros paga pelo tomador de recursos financiada diretamente por recursos públicos. Leilões podem ser utilizados para a escolha das instituições que irão conceder os créditos subsidiados, pois, se bem desenhados, minimizam o volume necessário de subsídios. Dessa forma, garante-se a proteção ao grupo escolhido, sem distorcer as demais atividades produtivas, e reduzir a sua produtividade. Além disso, a mediação pelo orçamento público garante a maior transparência aos benefícios concedidos e permite a deliberação democrática dos recursos.

5 – Avaliação Transparente e Independente

As políticas públicas devem ser tratadas, na medida do possível, com o mesmo cuidado e rigor metodológico que caracteriza a introdução de novos medicamentos ou procedimentos médicos. Testes controlados com o uso de grupos de controle, avaliações independentes, e rigor metodológico são práticas comuns para a permissão de novos tratamentos na área de saúde, sempre condicionados à evidência acadêmica e à sua periódica avaliação.

Das práticas de ensino aos critérios de impacto ambiental, a governança da política pública carece de mecanismos independentes de avaliação. Os diversos princípios ativos para o combate a doenças específicas são analisados com cuidado e procedimentos, com critérios de avaliação de resultados e controle dos processos. Infelizmente, nas políticas públicas que impactam a nossa vida cotidiana, há escassa avaliação de resultados que permita a sua gestão e o seu controle social eficaz.

As políticas públicas deveriam estar abertas ao debate transparente de análises de impacto. Isso implica disponibilizar as informações adequadas a agências independentes do executivo que as implementa, assim como ao debate público sobre as técnicas e critérios de análise dos resultados. A eficácia das políticas seriam ampliadas se subordinadas a programas-piloto, com critérios de avaliação e controle prévios à sua introdução disseminada.

Toda nova política é um experimento. Trata-se de alterar as práticas existentes, com resultados ainda subordinados às crenças dos seus proponentes. Avaliações com protocolos prevendo grupos de controle e subordinados a critérios de acesso a informações por agências independentes permitiriam maior transparência e debate público das suas implicações e decisões democráticas informadas.

Deveriam ser estabelecidas regras que garantissem o adequado acesso à informação pela sociedade das concessões de benefícios, como o crédito subsidiado, tornando possível a análise dos beneficiários e a avaliação independente dos resultados obtidos.

Mercados têm a vantagem de permitir regras transparentes e o reconhecimento do mérito, desde que acompanhados da boa regulação pública. Porém, há evidência e argumentos para políticas públicas intervencionistas em situações em que a solução de mercado pode não ser a mais eficiente. Essas políticas, entretanto, podem em muitos casos ser horizontais, com potencial benefício para todas as empresas semelhantes. Em casos específicos, a intervenção setorial pode ser benéfica a longo prazo, permitindo o desenvolvimento de novas tecnologias ou estimulando o desenvolvimento de habilidades locais.

Para reduzir o risco de captura por parte dos grupos beneficiados pelas políticas de intervenção, devem ser existir regras e procedimentos que garantam transparência similar à obtida por soluções de mercado assim como a avaliação independente da política pública discricionária. Metas transparentes dos custos e benefícios esperados pela política e a disponibilização dos dados referentes aos impactos difusos da intervenção permitiriam a reavaliação periódica dessas políticas, subordinadas ao debate democrático amplo, que incorporem todos as suas consequências econômico e sociais, sem privilegiar unicamente os grupos imediatamente beneficiados.

6 – Procedimentos, Regras e Critérios para Investimentos em Infraestrutura

O debate sobre investimento em infraestrutura envolve, com frequência, temas polêmicos como o seu impacto sobre o meio ambiente e a compensação dos grupos afetados. Nesta seção, propõe-se uma abordagem alternativa. Não se trata de contrapor os critérios sobre a relevância dos diversos fins, como entre a expansão da infraestrutura ou a preservação do meio ambiente. Ao invés disso, esta seção discute as regras e procedimentos para os processos deliberativos.

O processo para a análise dos investimentos, sobretudo os com maiores impactos difusos, como nos setores de infraestrutura, carece de critérios claros e procedimentos

transparentes e previsíveis para a sua deliberação e a compensação dos eventuais grupos atingidos. Os diversos exemplos dos grandes projetos de energia da última década, por exemplo, ilustram os inúmeros conflitos e frustrações com as soluções adotadas em que todos os envolvidos se sentem prejudicados.

A indefinição sobre as alçadas das agências públicas e a falta de modelos previamente definidos para análise dos impactos de eventuais decisões e das opções existentes resultam em processos complexos, algumas vezes arbitrários, e subordinados a intervenções idiossincráticas. Além disso, o debate sobre as diversas políticas públicas e intervenções nos casos particulares seria fortalecido com análise transparente do custo e benefício das eventuais propostas e implementação de soluções por parte do poder público.

A sobreposição de órgãos públicos responsáveis pela aprovação dos projetos, sem regras e prazos bem definidos para a tomada de decisão, resulta na incerteza sobre seus desdobramentos, a eventual imposição pelos órgãos de controle de custos imprevistos inicialmente, além de sujeitos a contestações jurídicas em decorrência da insegurança das regras. Com frequência, não há clareza sobre o papel das diversas instâncias do executivo, federal, estadual ou municipal, para a aprovação dos projetos, nem alçadas claras para decisão das diversas agências públicas.

O caso da utilização dos recursos hídricos exemplifica a generalizada frustração com os processos atuais. A escassez de água, as dificuldades com os projetos de energia e a dificuldade com a mediação dos diversos interesses afetados resultam nas dificuldades que afetam a todos, cada um prejudicado por um aspecto específico. A falta de clareza sobre a competência das instâncias locais e federal adiciona conflito, insegurança jurídica e prejuízo aos afetados.

Os processos deliberativos estão frequentemente subordinados a normas excessivamente minuciosas, muitas vezes contraditórias, que privilegiam o controle dos processos ao invés da avaliação dos resultados. O excesso de normas, nem sempre consistentes, resulta em insegurança jurídica. Paradoxalmente, a rigidez dos controles sobre os procedimentos a serem adotados e a falta de competência clara para a deliberação das agências de estado ampliam a incerteza sobre os processos de aprovação e realização dos investimentos, aumentando o custo de capital e desestimulando a expansão da oferta dos serviços de infraestrutura, usualmente com custos mais elevados para o restante da sociedade.

Sobretudo, a inadequação da governança leva a decisões socialmente ineficientes, inclusive sobre o meio ambiente. Casos são decididos com base em soluções específicas sem a análise da sua repercussão geral. A indefinição das alçadas das agências públicas e a criminalização das decisões administrativas amplia a morosidade ineficiente das decisões públicas.

A deliberação dos projetos de investimento se beneficiaria de uma simplificação normativa que melhor delimitasse a competência das diversas agências de estado e dos procedimentos colegiados sobre as decisões relevantes. A norma não consegue prever e delimitar todos os casos específicos e, por isso mesmo, a necessidade de agências públicas com capacidade de decisão, respeitadas as alçadas legalmente definidas, assim como de procedimentos transparentes para a consideração dos diversos interesses afetados.

A simplificação das regras, a melhor definição da competência das diversas instâncias públicas e a maior transparência dos processos permitiria maior confiança nas decisões colegiadas. Deve-se inverter o ônus sobre os servidores públicos, com a presunção da correção das suas decisões, ao invés dos diversos mecanismos atuais de criminalização quando da discordância sobre decisões administrativas. Deve-se presumir a sua inocência e respeitar as alçadas democraticamente definidas, ao invés do recurso ao excesso de normas procedimentais para constrangê-los, com base em instrumentos meramente oportunistas.

Nossa tradição normativa enfatiza o detalhamento dos procedimentos objetivos que devem ser seguidos, como no caso da Lei de Licitações. O requerimento de menor preço ou critérios técnicos objetivos bem definidos termina por resultar no seu inverso, a subjetividade dos

questionamentos, a maior possibilidade de conflito judicial e a criminalização das decisões administrativas.

A analogia com as nossas decisões privadas sobre a aquisição de serviços pode ilustrar as dificuldades com a legislação atual. Quais os critérios objetivos que deveríamos adotar para a escolha dos provedores de serviços? Quem escolheria os médicos que atendem nossos filhos com base apenas no menor preço cobrado pelo serviço? Qual o critério técnico objetivo que poderia ser adotado para selecionar os médicos mais qualificados? Quantidade de consultas realizadas? Ocorrências de mortalidade? Médicos mais competentes, porém, em muitos casos são escolhidos pelos pacientes em estado mais grave e por isso apresentam maiores fatalidades no seu histórico.

O requerimento de critérios técnicos objetivos, paradoxalmente, amplia a possibilidade do questionamento jurídico com base na valoração subjetiva dos próprios critérios. Além disso, critérios objetivos nem sempre mensuram adequadamente a qualidade do serviço prestado. A consequência são escolhas com base em menor preço, subsidiados por critérios objetivos, porém indicadores incompetentes da qualificação técnica, que muitas vezes implicam serviços de baixa qualidade, como no caso dos projetos executivos para obras de infraestrutura. A incapacidade de critérios objetivos para a seleção dos melhores projetistas termina por impor a seleção com base no menor preço e em projetos que, posteriormente, se revelam inadequados ou ineficientes.

A dificuldade do poder executivo em elaborar projetos executivos mais competentes, detalhados previamente às licitações, adiciona incerteza sobre os investimentos, aumenta o custo do capital alocado e exacerba os conflitos de interesse posteriores. As dificuldades não antecipadas, com soluções que se revelam tecnicamente ineficientes, além dos seus impactos inesperados, geram conflitos e resultam na necessidade de revisão posterior dos projetos, implicando custo adicional para os investidores, além da necessidade de nova mediação de conflitos com os grupos afetados.

A repetição dessas dificuldades em diversos projetos nos últimos anos, tornando-as previsíveis, passou a ser incorporada pelos participantes dos processos de licitação, resultando na redução da oferta e no aumento dos custos, e preços, dos serviços de infraestrutura, prejudicando toda a sociedade.

Projetos executivos bem detalhados, por outro lado, permitiriam melhor identificar seus impactos, auxiliando a negociação dos conflitos por meio do poder público antes das licitações.

Além disso, regras de compensação com critérios previamente definidos facilitam as negociações e o processo de licenciamento dos empreendimentos e garantem maior segurança uma vez que o processo licitatório seja iniciado, reduzindo o custo social dos investimentos. O BNDES, e seu corpo técnico reconhecidamente qualificado, poderia ser mais utilizado para a contratação dos projetos executivos, como propõe Marcos Pinto.

Esse processo se beneficiaria de uma governança que garantisse a discussão prévia das opções e escolhas sobre a estratégia de política pública, sobretudo nas áreas de energia e logística. A deliberação democrática sobre o desenho desejado para os setores de infraestrutura nessas áreas reduziria os posteriores conflitos dos grupos afetados.

Idealmente, para os principais temas da agenda de infraestrutura, deveriam existir agências independentes com mandatos e procedimentos claros para a execução dos projetos aprovados, com metas claras de gestão, e a possibilidade de demissão dos gestores em caso do seu descumprimento. A ênfase maior deveria estar sobre os resultados dos processos, e não sobre os procedimentos burocráticos de deliberação.

Deveriam igualmente existir critérios previamente definidos sobre os processos de negociação de conflitos e compensação dos afetados. Regras com critérios gerais e fóruns para a mediação das divergências, e não a tentativa de previsão na norma de todos os possíveis casos particulares. A tentativa de previsão na legislação de todos os possíveis casos particulares

resulta em normas excessivamente detalhadas, frequentemente contraditória e ineficaz, que gera mais incerteza e possibilidade de conflito.

Ao invés disso, deveria haver previsibilidade sobre o que é necessário para a eventual aprovação dos investimentos, assim como sobre as alçadas das decisões colegiadas dos servidores públicos, que deveriam ser questionadas apenas se descumprissem seus mandatos democraticamente estabelecidos.

Trata-se de uma agenda vasta e complexa. Implica discutir os processos de análise dos projetos com a definição prévia dos critérios para a sua avaliação e a compensação dos afetados pelos seus impactos, assim como definir as alçadas das agências públicas e os mecanismos para a negociação dos conflitos. Sobretudo, implica garantir a previsibilidade das regras e a aceitação democrática das decisões que respeitem os procedimentos previamente definidos. Pode-se discordar da solução técnica adotada, porém deve-se respeitar a governança da democracia.

7 – Referências

Acemoglu, D. e J. A. Robinson (2012): *Why Nations Fall*; Crown.

Afonso, J. R. R.; J. M. Soares & K. P. Castro (2013): “Avaliação da Estrutura e do Desempenho do Sistema Tributário Brasileiro: Livro Branco da Tributação Brasileira”; *Banco Interamericano de Desenvolvimento*, Documento para Discussão IDB-DP-265.

Engerman, S. L. e K. L. Sokoloff (1997): “Factor Endowments, Institutions and Differential Paths of Growth Among New World Economies”; *How Latin America Fell Behind*, Stephen Haber (ed.), Stanford University Press.

Lisboa, M. B. e Latif, Z. A. (2013): *Democracy and Growth in Brazil*; Insper.

Mendes, M. J. (2013): *Por que o Brasil Cresce Pouco?*; no prelo.

Olson, M. (1971): *The logic of Collective Action*; Harvard University press.

*** Este documento é uma obra conjunta dos associados do CDPP, uma organização sem fins lucrativos, independente e apartidária. As opiniões expressas não refletem necessariamente a opinião das suas instituições de origem.**

A agenda contou com a colaboração de artigos escritos por:

Afonso Pastore (e Maria Cristina Pinotti), Bernard Appy, Edmar Bacha, Daniel Luiz Gleizer, Ilan Goldfajn (e Aurelio Bicalho), Joaquim Levy, Marcos de Barros Lisboa, Mário Mesquita, Naercio Menezes Filho, Samuel Pessoa (e Fernando de Holanda Barbosa Filho) e Philip Yang.

Também colaboraram com textos para este resumo da agenda: André Portela, Daniel Goldberg e Rubens Barbosa.

Os artigos estão disponíveis na sua extensão em: cdpp.org.br/novo/sob-a-luz-do-sol .