ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Lima, João Cláudio Garcia Rodrigues; Dias, Ronaldo

Working Paper

Pesquisas e propostas

Texto para Discussão, No. 2000

Provided in Cooperation with:
Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Lima, João Cláudio Garcia Rodrigues; Dias, Ronaldo (2014) : Pesquisas e propostas, Texto para Discussão, No. 2000, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/121743

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

2000
TEXTO PARA DISCUSSÃO

ipea

PESQUISAS E PROPOSTAS

Organizadores
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima
Ronaldo Dias

ipea

2000

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Brasília, novembro de 2014

PESQUISAS E PROPOSTAS

Organizadores
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima
Ronaldo Dias

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Marcelo Côrtes Neri

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

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

Presidente
Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

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

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Rogério Boueri Miranda

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

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto
Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete
Bernardo Abreu de Medeiros

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

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

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2014

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

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

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

JEL: Y90

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 5

DIRETORIA DE ESTUDOS E POLÍTICAS DO ESTADO, DAS INSTITUIÇÕES E DA DEMOCRACIA (DIEST) 7

DIRETORIA DE ESTUDOS E POLÍTICAS MACROECONÔMICAS (DIMAC) 27

DIRETORIA DE ESTUDOS E POLÍTICAS REGIONAIS, URBANAS E AMBIENTAIS (DIRUR) 39

DIRETORIA DE ESTUDOS E POLÍTICAS SETORIAIS DE INOVAÇÃO, REGULAÇÃO E INFRAESTRUTURA (DISET) 55

DIRETORIA DE ESTUDOS E POLÍTICAS SOCIAIS (DISOC) 71

DIRETORIA DE ESTUDOS E RELAÇÕES ECONÔMICAS E POLÍTICAS INTERNACIONAIS (DINTE) 89

APRESENTAÇÃO

Ao completar cinquenta anos de atividades, o Ipea chegou, coincidentemente, à marca de 2 mil *Textos para discussão* (TDs), seu principal instrumento de divulgação dos resultados de suas pesquisas. Tendo isso em vista, a Diretoria Colegiada decidiu que faria desta publicação (o *TD nº 2.000*) um ato comemorativo adicional às demais atividades programadas para a ocasião.

Dessa forma, o trabalho que apresentamos a seguir faz uma exposição sucinta, mas significativa, dos trabalhos realizados nos últimos dez anos, data em que o instituto publicou seu *TD nº 1.000* e completou quarenta anos de existência. Procuramos demonstrar a pujança do desenvolvimento das diversas linhas de pesquisa que realizamos neste período e as novas áreas temáticas que exploramos com a criação de duas diretorias: uma que trata de assuntos internacionais e seus impactos no nosso país e outra que estuda o Estado, sua ação e importância, procurando auxiliar no desenvolvimento da qualidade dos serviços prestados à população.

Será também possível detectar o esforço da fundação em estabelecer parcerias com os diversos órgãos setoriais de todos os poderes, visando ao assessoramento do governo federal para a criação, avaliação e modificação de políticas públicas essenciais ao desenvolvimento do país.

Finalmente, e no mesmo nível de essencialidade, o Ipea procura divulgar seus trabalhos e impactar todos os segmentos sociais, utilizando os meios possíveis e os diferentes *approachs* e linguagens necessárias para estes fins.

Assim, temos o prazer e o orgulho de apresentar nosso *TD nº 2.000*, resultado do trabalho dos servidores da casa, dos colaboradores institucionais, das redes de pesquisa e de muitos outros atores que nos auxiliam a conciliar o melhor das ciências econômicas e sociais aplicadas ao desenvolvimento e à melhoria do país.

Sergei Suarez Dillon Soares
Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

DIRETORIA DE ESTUDOS E POLÍTICAS DO ESTADO, DAS INSTITUIÇÕES E DA DEMOCRACIA (DIEST)

1 INTRODUÇÃO

Desde a década de 1980, pensadores como Douglass North, Amartya Sen e Joseph Stiglitz têm reconhecido que desenvolvimento econômico é um fenômeno multidimensional e está associado ao fortalecimento de boas instituições, entendidas como mecanismos para engendrar oportunidades econômicas, políticas e de segurança protetora. O foco das análises sobre este tema deslocou-se da produção e da mera acumulação de capital físico para a sustentabilidade do bem-estar dos indivíduos, que depende não apenas da obtenção de renda e do padrão de consumo, mas também da garantia e acesso à educação; da saúde; da participação social e política; do meio ambiente sustentável; além da segurança física e econômica.

Nessa jornada para o desenvolvimento, o Estado tem um papel crucial, seja para prover adequadamente bens públicos; seja na regulação econômica, em que há falhas de mercado; seja para garantir as liberdades e os direitos individuais e a própria democracia. Este capítulo descreve a contribuição do Ipea para as análises que se relacionam ao papel do Estado e das instituições para fazer avançar a democracia e o desenvolvimento brasileiro. Na seção 2, são apresentados os principais trabalhos concernentes aos mecanismos de democracia representativa e participativa e questões federativas. Na seção 3, são apontados os *Textos para discussão* (TDs) que analisaram o papel da organização e das capacidades do Estado para empreender as políticas públicas. A seção 4 é devotada às pesquisas em que se discutiu o desenho de instituições e de regulação de mercado para garantir o desenvolvimento ambiental sustentável e a provisão adequada de bens e serviços privados em situações nas quais há falhas de mercado. Na seção 5, foram destacadas as principais contribuições do Ipea para o acesso à Justiça, incluindo o direito à segurança pública.

2 MECANISMOS DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E PARTICIPATIVA E QUESTÕES FEDERATIVAS

O Brasil possui uma característica bastante peculiar no que diz respeito aos mecanismos de participação democrática, na medida em que foram realizadas, nas últimas décadas, inúmeras conferências e audiências públicas, além de terem sido criados outros tantos conselhos. Entretanto, raros estudos existiam no sentido de tentar entender tais processos. O Ipea tem se destacado ao liderar este campo de investigação, que obteve grande destaque, principalmente após as manifestações populares de junho de 2013. Os trabalhos

acerca desta temática representaram uma importante contribuição e foram tomados como parâmetro por diversas organizações do Estado e da sociedade. Tais estudos estiveram orientados prioritariamente a entender e avaliar a efetividade das instituições políticas brasileiras, em seu funcionamento, e a relação entre o Estado e a sociedade para o desenvolvimento.

Foram produzidos quinze TDs sobre esse tema, nos quais foi elaborado o mapeamento analítico das interfaces socioestatais nos programas federais.[1] O TD nº 1.547, de dezembro de 2010, intitulado *Participação social e conselhos de políticas públicas*, estudou a institucionalização de conselhos nacionais, e outros dez trabalhos[2] analisaram as diferentes lógicas de representação presentes nas conferências nacionais. Foram analisadas as formas de escolha e as categorias de participantes envolvidos e apontou-se a relação e os desafios da participação na formulação de políticas públicas.

Em quatro TDs, se procurou compreender as interações entre a implementação de políticas de desenvolvimento e os requisitos democráticos de controle, participação e transparência.[3] Em última instância, um dos propósitos deste conjunto de trabalhos é o entendimento das formas de interação e colaboração entre o Estado e a sociedade (cidadãos, grupos sociais e atores privados diversos) em programas desenvolvidos pelo governo federal, como foram os casos da indústria naval e da hidrelétrica de Belo Monte.

1. O trabalho de pesquisa em participação social do Ipea embasou inclusive o livro bilíngue (português e espanhol) *Participação social como método de governo: um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais*, produzido pela Secretaria Geral da Presidência da República para o encontro da cúpula do Mercosul em 2012.

2. Textos para discussão (TDs) nºs 1.572, de janeiro de 2011, intitulado *Participação,* buzzwords *e poder: uma análise crítica da tendência de proliferação de conselhos e comitês locais enquanto instrumentos de gestão ambiental no Brasil*; 1.707, de fevereiro de 2012, intitulado *Participação social como método de governo? Um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais*; 1.714, de fevereiro de 2012, intitulado *Participação social e governança democrática na segurança pública: possibilidades para a atuação do Conselho Nacional de Segurança Pública*; 1.718, de março de 2012, intitulado *A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010*; 1.727, de abril de 2012, intitulado *Conferências locais, distritais e municipais de saúde: mudança de escala e formação de um sistema participativo, representativo e deliberativo de políticas públicas*; 1.733, de maio de 2012, intitulado *Conferências de políticas públicas e inclusão participativa*; 1.735, de maio de 2012, intitulado *Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais*; 1.739, de maio de 2012, intitulado *Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil* ; 1.741, de junho de 2012, intitulado *Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários*; e 1.951, de abril de 2014, intitulado *Conselhos nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização.*

3. TDs nºs 1.707, de fevereiro de 2012, intitulado *Participação social como método de governo? Um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais*; 1.864, de agosto de 2013, intitulado *A ver navios? A revitalização da indústria naval no Brasil democrático*; 1.884, de outubro de 2013, intitulado *Desenvolvimentismo, conflito e conciliação de interesses na política de construção de hidrelétricas na Amazônia brasileira*; e 1.940, de março de 2014, intitulado *Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento*.

As relações entre Estado e sociedade também foram objeto de estudos dedicados a compreender o escopo e o papel das organizações sem fins lucrativos (OSCs) nas políticas federais. As informações subsidiaram as discussões, que resultaram na proposta de um novo marco das organizações não governamentais (ONGs), aprovado em 2014. O TD nº 1.778, de outubro de 2012, intitulado *Transferências federais a entidades privadas sem fins lucrativos (1999-2010)*, analisou a trajetória das transferências federais a entidades privadas sem fins lucrativos entre 1999 e 2010. O TD nº 1.896, de novembro de 2013, intitulado *As entidades sem fins lucrativos e as políticas públicas federais: tipologia e análise de convênios e organizações (2003-2011)*, por sua vez, criou uma tipologia a partir dos convênios estabelecidos pelas OSCs. Finalmente, o TD nº 1.949, de abril de 2014, intitulado *A participação das ONGs nas políticas públicas: o ponto de vista de gestores federais*, estudou a participação das ONGs nas políticas públicas sob o ponto de vista de gestores federais. A relação das ONGs com o governo federal foi ainda o assunto do TD nº 1.946, de março de 2014, intitulado *Valores e estrutura social no Brasil*, que estudou as percepções e os valores da sociedade brasileira sobre política e desigualdade.

O Ipea também tem se destacado em tentar entender a efetividade dos mecanismos de representação legislativa, que são peças fundamentais para se pensar a tão propalada reforma política. Sobre governabilidade e representação, os TDs nº 1.933, de fevereiro de 2014, intitulado *Informação, delegação e processo legislativo: a política das medidas provisórias*, e nº 1.957, de abril de 2014, intitulado *Obstrução e processo decisório na Câmara dos Deputados: 1991 a 2010*, analisaram, respectivamente, as causas políticas do uso de medidas provisórias na produção de políticas públicas e os efeitos do gerenciamento da coalizão de governo sobre a obstrução legislativa. A atuação do Legislativo e as práticas políticas que influenciam sua atividade foram objeto de vários estudos. O TD nº 1.779, de outubro de 2009, intitulado *Legisladores, captadores e assistencialistas: a representação política no nível local*, analisou as causas do clientelismo em âmbito local, a partir do estudo das práticas políticas dos vereadores de alguns municípios. O TD nº 1.958, de abril de 2014, intitulado *O Legislativo em busca de informação: um estudo da estrutura de Assessoria da Câmara dos Deputados*, buscou compreender o perfil e a evolução da estrutura de assessoria da Câmara dos Deputados. O TD nº 1.975, de junho de 2014, intitulado *Representação de interesses na arena legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012)*, mapeou grupos de interesse que atuam na Câmara. O TD nº 1.980, de junho de 2014, intitulado *Desproporcionalidade da representação dos estados no Congresso Nacional e seus efeitos na alocação dos recursos federais*, calculou o efeito da desproporcionalidade na representação dos estados sobre as transferências que cada qual recebe da União.

A questão da reforma política foi tratada ainda no TD nº 1.787, de novembro de 2012, intitulado *Representação e reforma política: o debate sobre as eleições diretas para o Parlasul*. Alguns dos dispositivos – como o financiamento público exclusivo de campanha e a lista partidária pré-ordenada, alvo de grandes polêmicas no Congresso Nacional e que minaram reiteradamente as tentativas anteriores de reforma – vinham sendo aceitos nas propostas de regulamentação das eleições diretas para o Parlamento do Mercosul (Parlasul).

O tema do federalismo, na produção de TDs, valeu-se de estudos sobre os gastos públicos municipais e sobre os instrumentos de desenvolvimento regional. Uma análise do papel da demanda na despesa pública em municípios brasileiros revelou importantes evidências de que o impacto do tamanho da cidade é crucial para a qualidade de bens.[4] Em estudos de caso sobre o Nordeste,[5] foram pesquisados os instrumentos capazes de modificar a realidade regional, na perspectiva da diminuição de suas assimetrias. Os estudos revelaram a importância de diagnósticos que orientem o uso de instrumentos de planejamento regional, associados a objetivos de longo prazo para as economias locais. A relevância da questão regional está também amparada em um resgate da contribuição de Celso Furtado (TD nº 1.051, *Desenvolvimento econômico brasileiro: uma releitura das contribuições de Celso Furtado*, de outubro de 2004), em sua abordagem metodológica histórico-regional-estruturalista.

3 O PAPEL DA ORGANIZAÇÃO E DAS CAPACIDADES DO ESTADO PARA EMPREENDER AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma premissa importante dos trabalhos subjacentes ao tema é que a busca da melhoria contínua dos arranjos institucionais do Estado é essencial ao desenvolvimento. Desde a publicação do TD nº 1.000, *Edição especial, com resenhas por áreas temáticas e cd-rom* (março de 2004), foram produzidos 44 TDs com este fito.

Vários trabalhos analisaram teoricamente a questão do planejamento e da gestão pública, como o TD nº 1.686, de dezembro de 2011, intitulado *Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes*, que estudou a gestão pública e a reforma do Estado tanto do ponto de vista teórico (abordagem weberiana e *new public management*) quanto do

4. Objeto dos TDs nºs 1.051 e 1.197.
5. TDs nºs 1.633 e 1.726.

ponto de vista da experiência internacional. Em outros oito[6] TDs, se procurou reconciliar as funções de planejamento e gestão do Estado brasileiro, com vistas à promoção do desenvolvimento nacional, em um ambiente marcado pela ampliação progressiva da democracia e da participação social.

Ainda do ponto de vista teórico, foi discutida a relação entre comportamento estratégico e ação coletiva. Diversas políticas públicas dizem respeito a carências de ação coletiva – sobretudo carências de cooperação ou de coordenação entre cidadãos ou organizações. Para superar tais carências, há uma variada gama de mecanismos e instrumentos a que se pode recorrer. Ao fazê-lo, deve-se estar alerta para a dimensão estratégica. Assim, as escolhas por parte de quem molda, ou reforma, instituições afetam as ações dos potenciais ou futuros usuários, que, por sua vez, afetam a eficácia ou mesmo a sobrevivência da instituição. Estas questões foram objeto de quatro[7] TDs.

Em uma outra direção, o TD nº 1.794, intitulado *As liberdades humanas como bases do desenvolvimento: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen*, de novembro de 2012, analisou teoricamente o conceito de desenvolvimento, baseada na *abordagem das capacidades humanas* (ou desenvolvimento como liberdade), de Amartya Sen, visando explorar novas dimensões deste conceito, com o objetivo de enriquecer a análise de problemas concretos e propostas para o desenvolvimento brasileiro. Esta abordagem foi utilizada em dois[8] outros trabalhos, em que se discutiu a saúde pública do ponto de vista dos princípios da justiça distributiva (equidade) e segurança social – princípios que, aliás, fundamentaram a criação do Sistema Único de Saúde (SUS). Tais textos ensaiam propostas gerais para a melhoria da gestão deste sistema, ao postular que, normativamente, as políticas do SUS se pautem pela racionalidade da seguridade social.

6. TDs nºs 1.213, *Dimensionamento e análise das finanças sociais do governo federal: 1995 a 2002*, de setembro de 2006; 1.237, *Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo*, de novembro de 2006; 1.310, *De volta para o futuro? As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal*, de novembro de 2007; 1.313, *Dilemas e alternativas ao financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil*, de dezembro de 2007; 1.373, *Alguns desafios ao desenvolvimento do Brasil*, de janeiro de 2009; 1.584, *Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado*, de março de 2011; 1.600, *República, democracia e desenvolvimento: contribuições da Diest/Ipea para pensar o Brasil contemporâneo*, de março de 2011; e 1.690, *Planejamento e desenvolvimento: considerações à luz de documentos do governo brasileiro entre 2003 e 2010*, de janeiro de 2012.

7. TDs nºs 1.849, *Problemas de ação coletiva: cooperação e deserção*, de julho de 2013; 1.911, *Ação coletiva e o problema de coordenação*, dezembro de 2013; e 1.985, *Mecanismos para problemas de ação coletiva*, de junho de 2014.

8. TDs nºs 1.391, *Estado de uma nação: textos de apoio – saúde no Brasil: algumas questões sobre o Sistema Único de Saúde (SUS)*, de fevereiro de 2009; e 1.591, *Critérios de justiça distributiva em saúde*, de março de 2011.

Avançando em outras experiências concretas, em três[9] trabalhos foi discutida a elaboração de uma metodologia de avaliação de programas do Plano Plurianual (PPA), visando-se tanto ao aperfeiçoamento do desenho e do gerenciamento daqueles programas quanto à avaliação de resultados das ações do governo. Uma etapa crucial da metodologia é a construção do *modelo lógico de resultados*, que permite verificar se o programa está bem desenhado e se apresenta um plano plausível de alcance de resultados. Além disso, desenvolveu-se uma metodologia de *meta-avaliação de programas*, que pode ser usada em uma ampla gama de programas governamentais. Em relação aos impactos deste grupo de estudos, a proposta de construção do referido *modelo lógico* foi adotada pelo Ministério Público em 2007, em caráter experimental, em vinte programas finalísticos do PPA. Em 2008, a aplicação do modelo foi estendida a mais de cinquenta programas.

Outras contribuições da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) dentro da temática supramencionada dizem respeito à avaliação qualitativa do arcabouço institucional em programas estruturantes do governo federal com relação a projetos de investimento em capital fixo e a programas sociais.

Por meio de uma série de estudos de caso, procurou-se avaliar as audiências públicas e o licenciamento ambiental – instrumentos importantes para as capacidades estatais – em certos projetos de desenvolvimento (hidrelétricas, Plano Nacional de Resíduos Sólidos etc.), objeto de dois[10] TDs. A política brasileira de transportes públicos urbanos, sobretudo do ponto de vista de seus processos políticos e institucionais (sistema de licitações; Lei de Diretrizes da Política de Mobilidade Urbana; e criação da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ), foi objeto de quatro[11] trabalhos, que forneceram subsídios para a elaboração do Projeto de Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Igualmente, um trabalho[12] abordou a questão do desenho institucional para provisão de serviços de saneamento.

9. TDs nºs 1.369, *Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do Programa Segundo Tempo*, de janeiro de 2009; 1.704, *Meta-avaliação: estudos e preposições metodológicas a partir da avaliação de políticas de urbanização de assentamentos precários*; e 1.903, *Metodologia de avaliação de resultados: o caso das intervenções do PAC Urbanização de favelas*, de novembro de 2013.

10. TDs nºs 1.868, A construção de grandes barragens no Brasil, na China e na Índia: similitudes e peculiaridades dos processos de licenciamento ambiental em países emergentes, de agosto de 2013; e 1.873, *Audiências públicas do Poder Executivo federal: fatores de efetividade*, de setembro de 2013.

11. TDs nºs 1.030, *A economic regulation and cost-efficiency in Brazilian urban public transport: the case of Belo Horizonte*, de julho de 2004; 1.209, *Transporte público e pobreza urbana: um índice-síntese de serviço adequado*, de agosto de 2006; 1.334, *Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana*, de abril de 2008; e 1.764, *A gênese das agências reguladoras de transportes: o institucionalismo histórico aplicado à reforma regulatória brasileira dos anos de 1990*, de agosto de 2012.

12. TD nº 1.565, *Saneamento básico no Brasil: desenho institucional e desafios federativos*, de janeiro de 2011.

O conceito de *capacidades estatais* foi utilizado como instrumento de análise em seis trabalhos,[13] em que se investigaram os arranjos políticos e técnico-administrativos subjacentes a vários projetos de desenvolvimento relevantes do governo federal, com impacto social (Programa Bolsa Família, Plano Brasil Maior, Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, Projeto de Transposição das Águas do Rio São Francisco, Programa Minha Casa Minha Vida e Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego).

A questão institucional relativa à saúde suplementar esteve no centro das análises de sete[14] TDs, em que se propôs uma reforma institucional do mercado de planos de saúde, por meio de vários expedientes de caráter regulatório (criação de empresas-modelo, fortalecimento da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e dos mecanismos de financiamento público da saúde etc.), com o objetivo de sanar as dificuldades que os oligopólios privados têm trazido à consecução do interesse público na área de saúde no Brasil.

4 REGULAÇÃO ECONÔMICA E AMBIENTAL

Ao longo da década de 1990, a privatização de empresas estatais e a desregulamentação de diversos setores de atividade redefiniram as bases de funcionamento da economia e levaram a um movimento de reavaliação do papel do Estado.

Essa reavaliação do papel do Estado refletiu, na prática, a evolução do pensamento econômico no sentido de identificar as distorções que levavam os mercados a alocarem os recursos de forma ineficiente, justificando assim a intervenção estatal. Os estudos sobre as chamadas "falhas de mercado" multiplicaram-se, sendo apontados diversos aspectos do funcionamento dos mercados que os afastavam do paradigma da concorrência perfeita:

13. TDs nºs 1.852, *Capacidades estatais no Programa Bolsa Família: o desafio de consolidação do Sistema Único de Assistência Social*, de agosto de 2013; 1.856, *Ativismo estatal e industrialismo defensivo: instrumentos e capacidades na Política Industrial Brasileira*, de agosto de 2013; 1.858, *Os desafios do desenvolvimento e da inclusão social: o caso do arranjo político-institucional do Programa Nacional de Produção e uso do Biodiesel*, de agosto de 2013; 1.883, *Democracia e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: conflitos e articulação de interesses no projeto São Francisco*, de outubro de 2013; 1.886, *Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida*, de outubro de 2013; e 1.919, *PRONATEC: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional*, de janeiro de 2014.

14. TDs nºs 1.013, *Challenges of the private health plans regulation in Brazil*, de março de 2004; 1.094, *O mercado de planos de saúde no Brasil: uma criação do Estado?*, de junho de 2005; 1.075, *A reforma institucional do mercado de planos de saúde: uma proposta para criação de* benchmarks, de março de 2005; 1.167, *Novos modelos de gestão na saúde privada*, de fevereiro de 2006; 1.232, *Uma descrição do comportamento dos preços dos planos de assistência à saúde – 2001-2005*, de novembro de 2006; 1.376, *A constituição de um modelo de atenção à saúde universal: uma promessa não cumprida pelo SUS?*, de fevereiro de 2006; e 1.637, *Mensuração dos gastos tributários em saúde – 2003-2006*, de julho de 2011.

mercados incompletos, assimetrias de informação, externalidades, economias de escala, entre outros. No lugar da intervenção direta do Estado na atividade econômica, a ênfase deslocou-se para o seu papel de regulador. Cabia a ele o desenvolvimento de instituições e mecanismos que atuassem no sentido de corrigir as falhas de mercado, provendo os incentivos necessários à atuação eficiente dos agentes econômicos e à maximização do bem-estar social. Neste contexto, ganharam espaço no debate público as discussões sobre a definição dos marcos regulatórios setoriais.

Os estudos na área de regulação procuraram fazer uma avaliação crítica desse novo paradigma, contribuindo para o aperfeiçoamento da qualidade regulatória. A importância de um arcabouço regulatório estável e bem definido é ilustrada pelo setor saneamento. O marco regulatório do setor enfrentou controvérsias sobre o nível de governo em que reside o poder concedente e como o setor privado pode operar no setor sem ferir seus objetivos sociais. Estas indefinições afetaram o desempenho das empresas de saneamento no país, comprometendo os investimentos e em parte justificando os baixos índices de cobertura destes serviços (TD nº 1.059 – *Efficiency and regulation in the sanitation sector in Brazil (versão inglês)*, de dezembro de 2004). As indefinições regulatórias também contribuíram para a crise da aviação civil (TDs nº 1.365 – *Governança, custos e subsídios cruzados no Sistema Infraero*, de dezembro de 2008, e nº 1.388 – *Estado de uma nação: textos de apoio – caos aéreo e tragédia dos comuns: falhas de mercado e de governo*, de fevereiro de 2009), bem como para o baixo investimento no setor de gás natural (TD nº 1.387 – *Estado de uma nação: textos de apoio – rumo a um novo marco regulatório para o gás natural*, de fevereiro de 2009). Os trabalhos também destacaram a questão dos incentivos ao investimento no setor de infraestrutura, analisando o custo de capital no setor de telecomunicações (TD nº 1.294 – *Incertezas, opções reais e a nova orientação regulatória das operadoras de telefonia fixa brasileira: o* mark-up *sobre o custo de capital*, de agosto de 2007) e energia elétrica (TD nº 1.174 – *Custo de capital das concessionárias de distribuição de energia elétrica no processo de revisão tarifária 2007-2009*, de abril de 2006). Foram analisadas ainda as parcerias público-privadas (PPPs) como modalidade de financiamento de empreendimentos geradores de serviços de interesse público. A fragilidade das garantias apresentadas para atrair o capital privado foi identificada como um dos principais entraves à disseminação das PPPs (TD nº 1.010 – *Considerações sobre o projeto de lei de parceria público-privada (PPP) em face da experiência recente do Brasil*, de março de 2004). Por fim, os estudos sobre regulação do mercado de medicamentos discutiram os impactos do acordo Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS, em português: Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio)

e da Lei dos Genéricos sobre a estrutura do setor (TDs nºs 1.511 – *Estimações de entrada de medicamentos genéricos no Brasil usando modelos de contagem* versus *modelos ordenados*, de outubro de 2010; 1.744 – *Gestão das águas: experiências internacional e brasileira*, de junho de 2012; e 1.825 – *Modelos de fomento e P&D em farmacêuticos e* benchmarking *internacional*, de abril de 2013).

A agenda de regulação ambiental, por sua vez, deu destaque à avaliação dos instrumentos de política sobre a competitividade da economia brasileira. A qualidade ambiental contribui para o desenvolvimento e o crescimento sustentados, uma vez que a existência de externalidades negativas ambientais reduz a eficiência da economia. A internalização destas externalidades significa, contudo, a alteração dos preços relativos de bens e serviços ambientais e, consequentemente, mudanças estruturais e tecnológicas nos padrões de consumo e de produção.

A correção dessas falhas de mercado, entretanto, não é trivial e pode gerar, por sua vez, outras fontes de ineficiência (altos custos de transação, incentivos perversos etc.). Dessa forma, a implementação de políticas ambientais tem de ser pautada por um senso de custo-efetividade, e para tal, há que se considerar a aplicação de instrumentos econômicos flexíveis e compatíveis. Nesse sentido, se faz necessário: *i*) avaliar os impactos das políticas ambientais no nível de atividade; e *ii*) identificar as oportunidades de custo-efetividade na utilização de instrumentos econômicos, tais como tributos ambientais e criação de direitos transacionáveis de emissão de gases de efeito estufa.

Os estudos demonstraram a importância das atividades regulatórias como mecanismos de incentivo à adoção de boas práticas ambientais por parte das firmas. Foi destacado ainda o relevante papel da regulação informal: a pressão exercida por organizações não governamentais e da sociedade civil organizada também é um fator determinante do desempenho ambiental das empresas (TDs nºs 1.053 – *Analyzing the environmental performance of the Brazilian industrial sector*, de novembro de 2004; e 1.079 – *Assessing the impact of environmental regulation on industrial water use: evidence from Brazil*, de março de 2005). A análise do impacto da implementação da cobrança pelo uso da água, por sua vez, indicou que este instrumento econômico pode obter resultados significativos em termos de conservação de recursos hídricos, sem afetar a competitividade da indústria, não existindo assim um *trade-off* entre metas ambientais e econômicas (TDs nºs 1.084 – *Demanda por água e custo de controle da poluição hídrica nas indústrias da bacia do rio Paraíba do Sul*, de abril de 2005; e 1.257 – *Reúso de água nas indústrias da bacia do rio Paraíba do Sul*, de janeiro de 2007). Por fim, em relação às mudanças climáticas, foram

analisadas as possibilidades de financiamento a atividades de baixo carbono por meio de incentivos econômicos e da criação de um mercado de carbono (TDs nºs 1.492 – *A regulação das emissões de gases de efeito estufa no Brasil*, de maio de 2010; 1.701 – *A remuneração dos investimentos em energia renovável no Brasil – uma proposta metodológica ao* benchmark *da UNFCCC para o Brasil*, de fevereiro de 2012; e 1.781 – *Curvas de custos marginais de abatimento de gases de efeito estufa no Brasil: resenha e oportunidades de mitigação*, de outubro de 2012).

5 JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

No início dos anos 2000, o aumento progressivo do número de processos judiciais, experimentado a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, contrastava com um cenário de concentração do uso da jurisdição, sinalizando para o que uma década depois viria a ser designado como o problema dos *grandes litigantes.* Ao mesmo tempo, a tramitação destes processos era lenta e a efetividade da prestação jurisdicional era baixa. Na área cível, isto implicava privação de direitos de caráter pessoal e patrimonial caros ao cotidiano de milhões de cidadãos. Na área criminal, ampliava as disfunções da segurança pública, marcando a ação do Estado não apenas pela baixa resolutividade ante os crimes, mas também pela violação de direitos de investigados e acusados. Como resultado global, o quadro era de frustração com o sistema de justiça e a confiança decrescente do setor, conforme apontado em vários trabalhos do Ipea.[15]

Em meados dos anos 2000, a sociedade brasileira sentiu um sopro de esperança, com o desencadeamento de uma onda de reformas no sistema judicial. A Emenda Constitucional nº 45/2004 promoveu algumas mudanças estruturais, buscando conferir maior transparência, responsabilização e eficiência ao sistema, como a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), além de abrir espaço para uma série de reformas legais, especialmente no processo. Neste movimento, outras instituições constitutivas do sistema de justiça, como a Defensoria Pública, ganharam fôlego e capacidade de atuação.[16]

15. TDs nºs 1.328, *Sistema de justiça no Brasil: problemas de equidade e efetividade*, de fevereiro de 2008; 1.330, *Sistema de justiça criminal no Brasil: quadro institucional e um diagnóstico de sua atuação*, de março de 2008; e 1.527, *Trajetórias, casos nacionais de reformas econômicas e respostas à crise mundial*, de dezembro de 2010; além de Sá e Silva, F.; Almeida, A. Percepção social da justiça. *In*: Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Sistema de Indicadores de Percepção Social 2010-2011*: justiça. Brasília: Ipea, 2010.

16. O Ipea, em parceria com a Associação Nacional de Defensores Públicos, fez em 2013 o *Mapa das defensorias públicas no Brasil*, em que mostrou que em 72% das comarcas não havia defensorias. Este trabalho motivou a criação e promulgação da Emenda Constitucional nº 80, de 4 de junho de 2014, que prevê a expansão das defensorias em um prazo de oito anos (Brasil, 2014).

Contudo, os grandes desafios propostos diziam respeito ao estabelecimento de maior coordenação na produção de informações; aumento da transparência; profissionalização da gestão e criação de indicadores; racionalização dos sistemas processuais; integração de agências segmentadas, como o Judiciário e o Ministério Público; e até mesmo a readequação do atual modelo de controle, muito mais de cúpula que social ou externo.[17]

Não obstante os grandes desafios que se avizinhavam para o estabelecimento de mecanismos que levassem à eficiência e ao amplo acesso à justiça pela sociedade – que necessitariam da contribuição da academia e de institutos de pesquisa –, a tradição da pesquisa em direito no Brasil seguia abordagens calcadas no debate doutrinário, mas geralmente divorciadas de análises empíricas quantitativas. É neste contexto que o Ipea, junto com vários parceiros na academia e nas organizações do Estado, tem liderado um movimento de pesquisas empíricas em direito, em que se têm analisado e discutido inúmeras questões relacionadas aos problemas de equidade, efetividade e gestão.[18]

A produção do Ipea registrada nos *Textos para discussão* acompanha e alimenta o debate acerca desse novo quadro institucional. Temas como a formação e a estrutura das carreiras judiciais – e seu alinhamento precário às demandas por democratização no acesso não apenas ao processo, mas à ordem jurídica justa – emergem, por exemplo, quando se verifica a experiência concreta de litigantes e seus advogados na luta por direitos. Por seu turno, o tema da *gestão judiciária* ganha força, relevância e, em especial, maiores condições de *operacionalização*, com estudos que demonstram em que medida e em função de que características institucionais e gerenciais determinadas unidades judiciárias conseguem produzir mais, mesmo quando dispõem de menos recursos.[19]

Em tal contexto, receberam especial atenção da sociedade os estudos desenvolvidos sobre o custo e o tempo de duração de processos administrativos e judiciais, por meio dos quais procurou-se não apenas quantificar, mas também analisar os motivos pelos quais

17. Essas questões foram investigadas pelo Ipea por meio de pesquisas quantitativas e qualitativas de abrangência nacional, publicadas na *Série pesquisas do CEJ* n. 14, de 2012, sob o título *Acesso à Justiça federal: dez anos de juizados especiais*, e no *Diagnóstico sobre os juizados especiais cíveis – relatório de pesquisa*.

18. É interessante salientar a oportunidade única e o posicionamento institucional do Ipea para a execução dessa agenda de estudos empíricos em direito, que permitiu desenvolver um genuíno trabalho multidisciplinar, ao juntar profissionais com formação em direito, economia e sociologia, ao mesmo tempo que teve acesso a várias organizações do sistema de Justiça, a partir da celebração de acordos de cooperação técnica. Além disso, desde 2011, o Ipea vem apoiando a construção da Rede de Estudos Empíricos em Direito e a organização anual do Encontro de Pesquisa Empírica em Direito, além de publicações como *Pesquisa empírica em Direito: anais do I Encontro de Pesquisa Empírica em Direito, Ribeirão Preto, 29 e 30 de setembro de 2011*, de Alexandre dos Santos Cunha e Paulo Eduardo Alves da Silva, publicada em 2013.

19. TD nº 1.609.

o sistema de justiça brasileiro é caro e moroso, apontando possíveis soluções (Cunha *et al*. 2011; 2012; Cunha, 2012; 2013). Com base nestes estudos, muitas organizações do sistema vêm alterando procedimentos, melhorando a eficiência e a qualidade de sua atuação institucional.

Estudos subsequentes deverão continuar contemplando aspectos jurídico-institucionais, tais como o desenho do sistema de justiça, as características do processo, a centralidade da *justiça formal* no conjunto de possibilidade de meios para a solução de controvérsias etc.; mas tendem a descer aos níveis mais concretos e operacionais relacionados ao funcionamento das organizações e à dinâmica da prestação jurisdicional (Aquino, 2012). Para tanto, por sua vez, será cada vez mais necessário ter acesso a informações de qualidade e com bons níveis de desagregação, o que infelizmente ainda não se tornou possível, não obstante iniciativas como o *Justiça em n*úmeros e o *Justiça aberta* (Cunha *et al*. 2011; 2012; Cunha, 2012; 2013).

Outro grande desafio às políticas públicas no Brasil diz respeito à necessidade de superação do quadro de insegurança e de escalada de crimes violentos contra a pessoa e contra o patrimônio. Tal preocupação tem estado sistematicamente presente na agenda de estudos do Ipea desde 2001, com a publicação do volume 2 do boletim *Políticas sociais – acompanhamento e análise* (BPS).[20] Este boletim serviu ainda de base para a participação dos técnicos do Ipea na revisão dos programas do PPA 2004-2007 e na elaboração do PPA 2008-2011 (BPS nº 17); bem como no apoio ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão na elaboração da parte de segurança pública da Mensagem Presidencial do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2005 a 2010.

Além do debate sobre as ações e os programas governamentais, diversos TDs trouxeram contribuições originais para o conhecimento e a busca de diagnósticos sobre a prevalência de crimes no Brasil, elementos fundamentais para a construção de políticas de segurança pública preventivas e orientadas para o pleno exercício da cidadania. Nesse sentido, foi publicado em junho de 2003 o TD nº 956, denominado *Determinantes da criminalidade – uma resenha dos modelos teóricos e resultados empíricos*, acerca de uma discussão sobre vários modelos teóricos voltados para a compreensão das causas do comportamento criminoso, especialmente a teoria econômica do crime. Outros seis TDs desenvolveram estudos quantitativos que relacionam o impacto dos condicionantes regionais, estaduais e

20. A publicação *Políticas Sociais – acompanhamento e análise* já conta com mais de vinte volumes, produzidos pela Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc), e teve um acompanhamento da área de segurança pública até o nº 17.

municipais brasileiros sobre a criminalidade.[21] Estes trabalhos, em última instância, enfatizaram que políticas efetivas devem ir muito além de simplesmente disponibilizar policiais e viaturas nas ruas, devendo se pautar em diagnósticos precisos, levando em conta uma série de fatores multidimensionais que facilitam a ocorrência de crimes.

Dada a escalada da taxa de homicídios no país, outros estudos enfocaram o aperfeiçoamento na mensuração e compreensão deste fenômeno, principalmente no que diz respeito a sua relação com a prevalência de armas de fogo (TD nº 1.721 – *Menos armas, menos crimes*, de março de 2012, e BD 2013). Nos TDs nº 1.697 e nº 1.848 se mostrou a imprecisão dos dados disponíveis sobre mortes violentas no Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), ligado ao Ministério da Saúde (MS) e criado pelo Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus).

Ênfase também foi dada aos custos da criminalidade à sociedade brasileira. A temática foi abordada em quatro[22] TDs e na nota técnica *Custo da juventude perdida no Brasil*.[23] É interessante salientar que o conhecimento acumulado no Ipea serviu de base para a elaboração da tese de doutorado *Causas e consequências do crime no Brasil*, de Daniel Cerqueira, defendida em 2014 no Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica (PUC) do Rio de Janeiro, o único trabalho a receber os dois principais prêmios de economia do país.[24]

Em se tratando de estudos com ênfase nas questões institucionais no campo da segurança pública, em 2003, o Ipea publicou resultados do primeiro Mapeamento Nacional sobre a Situação das Instituições, que aplicam medida socioeducativa de privação de liberdade ao adolescente em conflito com a lei no Brasil (TD nº 979 – *Adolescentes em conflito com a lei: situação do atendimento institucional no Brasil*, de agosto de 2003).

21. TDs nºs 957 – Condicionantes sociais, poder de polícia e o setor de produção criminal, de junho de 2003; 958 – *Criminalidade: social* versus *polícia*, de junho de 2003; 1.105 – *Socioeconomic structure, self-fuifilment, homicides and spatial dependence in Brazil*, julho de 2005; 1.144 – *O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil*, de dezembro de 2005; 1.187 – *Moradia precária e violência na cidade de São Paulo*, de maio de 2006; e 1.698 – Áreas de concentração das vítimas da violência no município do Rio de Janeiro (2002-2006), de fevereiro de 2012.

22. TDs nºs 1.268 – *Custos das mortes por causas externas no Brasil*, de abril de 2007; 1.295 – *Custo da violência para o sistema público de saúde no Brasil*, de agosto de 2007; 1.284 – *Análise dos custos e consequências da violência no Brasil*, de junho de 2007; e 1.638 – *Custo de bem-estar da violência letal no Brasil e desigualdades regionais, educacionais e de gênero*, de julho de 2011.

23. Para mais informações, consultar: <http://goo.gl/o8tw0g>.

24. O trabalho ganhou o 33º Prêmio BNDES de Economia. A tese já havia ganhado o Prêmio Haralamos Simeonidis, da Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia (ANPEC), em 2011.

Em 2008, foram publicadas avaliações sobre o Sistema de Justiça Criminal.[25] Em 2009, foi ainda produzido estudo sobre a ocupação na área de segurança (pública e privada) no Brasil (TD nº 1.399 – *Evolução da ocupação no sistema de segurança no Brasil: uma perspectiva comparativa entre os setores público e privado*, de março de 2009). Esta agenda de trabalho voltada para a compreensão de aspectos institucionais e organizacionais dos programas e da política de segurança pública ganhou força com a criação da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia, em 2009. As transformações recentes e os desafios da segurança pública foram assunto de um dos capítulos do volume 1 do livro *Estado, instituições e democracia*, de 2010,[26] que demarcou as principais temáticas a serem tratadas pela recém-criada diretoria. Acordos de cooperação técnica foram firmados entre o Ipea e órgãos como o CNJ, o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN/Ministério da Justiça-MJ), o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a Polícia Federal (DPF/MJ) e a Secretaria Extraordinária de Assuntos Estratégicos do Estado do Espírito Santo. Estas parcerias são importantes para avançarmos na agenda de pesquisas que contribuam na orientação de *policy makers* sobre temas decisivos, que envolvam reincidência criminal, aplicação de penas e medidas alternativas, aprimoramento das polícias, entre outros.

6 GESTÃO DO CONHECIMENTO NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

Nos últimos dez anos, o Ipea realizou diversas ações na área de gestão do conhecimento: estudos e pesquisas; publicações; proposta de política de gestão do conhecimento para a administração pública; recomendação de modelo e de metodologia de implementação; iniciativas executadas na própria instituição; assessoria a organizações públicas; promoção de eventos; adesão à rede internacional de pesquisa; e, mais recentemente, a criação de um observatório. Neste texto, são descritas duas destas ações (publicações e assessoria) e analisado o impacto do trabalho realizado pelo Ipea nesta década.

O Ipea publicou, no período 2004-2014, seis trabalhos sobre gestão do conhecimento na administração pública. O primeiro trabalho, o *Texto para discussão* nº 1.022, de março de 2004, intitulado *Governo que aprende: gestão do conhecimento em organizações do executivo federal*, discute a importância do conceito da gestão do conhecimento para a

25. TD nº 1.330 – *Sistema de justiça criminal no Brasil: quadro institucional e um diagnóstico de sua atuação*, de março de 2008, e o capítulo 4, *Segurança pública: entre a violência e a atuação do sistema de justiça criminal*, da publicação *Brasil: Estado de uma Nação*, de 2007.

26. Para mais informações, consultar a publicação em: <http://goo.gl/qbJZce>.

administração pública e identifica o estágio de sua implementação em seis organizações: Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF), Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e Banco Central do Brasil (BCB). Em sua conclusão, lista alguns fatores críticos para a institucionalização da gestão do conhecimento em órgãos e entidades da administração pública.

O segundo trabalho, o *Texto para discussão* nº 1.095, de junho de 2005, intitulado *Gestão do conhecimento na administração pública*, analisa as mudanças que estão ocorrendo na gestão pública quanto à implementação de práticas de gestão do conhecimento em 28 órgãos da administração direta e em seis empresas estatais do Executivo federal brasileiro. Destacam-se neste texto as recomendações para a elaboração e a implementação de uma política de gestão do conhecimento para o setor público. O trabalho foi realizado mediante parceria entre o Ipea, a Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR) e o Comitê Técnico de Gestão do Conhecimento e Informação Estratégica (CT-GCIE) do Comitê Executivo do Governo Eletrônico.

O terceiro trabalho, o *Texto para discussão* nº 1.181, de maio de 2006, intitulado *O desafio da gestão do conhecimento nas áreas de administração e planejamento das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes)*, analisa como as áreas de administração e planejamento de 45 Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) tratam o tema da gestão do conhecimento. Este trabalho foi realizado mediante parceria estabelecida entre o Ipea e o Fórum de Pró-reitores de Administração e Planejamento e Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Educação (SAA/MEC).

O quarto trabalho, o *Texto para discussão* nº 1.316, de dezembro de 2007, intitulado *Gestão do conhecimento em organizações públicas de saúde*, avalia como o tema gestão do conhecimento é tratado em organizações públicas de saúde. O trabalho, realizado por técnicos do Ipea e da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), contou com o apoio do Departamento de Ciência e Tecnologia da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde (DECIT-SCTIE/MS) e da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Seges/MP).

O quinto trabalho, o livro *Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão*, publicado em 2012, propõe um modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira constituído por seis componentes:

i) direcionadores estratégicos: visão, missão, objetivos estratégicos, estratégias e metas; *ii*) viabilizadores: liderança, tecnologia, pessoas e processos; *iii*) processo de gestão do conhecimento: identificar, criar, armazenar, compartilhar e aplicar; *iv*) ciclo KDCA (*knowledge*, *do*, *check*, *act*); *v*) resultados de gestão do conhecimento; e *vi*) partes interessadas: cidadão-usuário e sociedade.

O sexto trabalho, o *Texto para discussão* nº 1.941, de março de 2014, intitulado *Casos reais de implantação do Modelo de Gestão do Conhecimento para a Administração Pública Brasileira*, analisa casos de implantação do Modelo de Gestão do Conhecimento para a Administração Pública Brasileira (MGCAPB) em cinco organizações públicas: Superintendência de Aeronavegabilidade (SAR), da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC); Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT); Ipea; Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI); e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). Trata-se da aplicação prática do modelo proposto no livro *Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira* nas instituições mencionadas.

O Ipea presta, desde 2012, assessoria a diversas organizações na implementação do MGCAPB e de repositórios do conhecimento. São elas: Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG-MG); Polícia Civil e Polícia Militar de Minas Gerais; SAR; ABDI; Fiocruz (Biomanguinhos, a Casa Oswaldo Cruz e o Departamento de Recursos Humanos); Departamento de Tecnologia da Informação (DTI) do MPDFT; Departamento de Educação e Cultura do Exército (DECEx); Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS); Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); ECT; Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES); e Controladoria-Geral da União (CGU).

Na gestão organizacional, o modelo e a metodologia de implementação da gestão do conhecimento propostos no livro *Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira* foram adotados por agências reguladoras (SAR e ABDI), por uma empresa estatal (ECT), por órgão do Ministério Público Estadual (DTI), por órgãos estaduais (Polícia Civil e Militar de Minas Gerais) e por uma fundação pública vinculada ao MS (Fiocruz). Como resultado da assessoria prestada pelo instituto, a SAR realizou as etapas de diagnóstico e planejamento e está implementando projetos de gestão do conhecimento com a utilização das seguintes ações e práticas de gestão do conhecimento: *i*) comunidades de prática; *ii*) trilhas de aprendizagem; *iii*) disseminar conhecimentos para viabilizar a melhoria dos macroprocessos da SAR; *iv*) revisar atos normativos e procedimentais; *v*) lições aprendidas; e *vi*) repositório digital (MemoAir).

A ABDI pôs em prática as etapas de diagnóstico e planejamento e está implementando dois projetos de gestão do conhecimento que envolvem toda a organização: "as conversas na ABDI" e o Portal da Gestão do Conhecimento – em desenvolvimento. A ECT cumpriu as etapas de diagnóstico, planejamento e desenvolvimento (projeto-piloto) e prepara-se para a última etapa (implementação), quando deverá ser instituída a estrutura de governança para viabilizar a institucionalização da gestão do conhecimento em toda a empresa. O DTI realizou as etapas de diagnóstico e planejamento. A Polícia Civil e a Polícia Militar de Minas Gerais, a Casa Oswaldo Cruz, o Biomanguinhos e o Departamento de Recursos Humanos da Fiocruz realizaram as etapas de diagnóstico e planejamento e se encontram, no momento, executando seus planos de gestão do conhecimento.

Na elaboração de política de gestão do conhecimento, o livro *Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira* e a assessoria prestada à SEPLAG-MG, com quem o Ipea firmou acordo de cooperação técnica em 2013, tiveram papel decisivo na redação da política estadual e do Plano Estadual de Gestão do Conhecimento do Governo de Minas Gerais.

Na área acadêmica, os trabalhos publicados pelo Ipea são citados em dezenas de monografias, dissertações, teses, artigos publicados em diversas revistas e em trabalhos apresentados em eventos científicos.

Como resultado do trabalho realizado na última década, o Ipea tornou-se uma das principais instituições de referência sobre o tema gestão do conhecimento no âmbito da administração pública do Brasil.

REFERÊNCIAS

AQUINO, L. M. C. *et al*. **Justiça infantojuvenil**: situação atual e critérios de aprimoramento. Brasília: CNJ e Ipea, 2012.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 80, de 4 de junho de 2014. Altera o Capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV – Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. Brasília: Congresso Nacional, 2014. Disponível em: <http://goo.gl/Njal3j>.

CUNHA, A. S. **Custo e tempo do processo administrativo disciplinar promovido pela Advocacia-Geral da União**. Brasília: Ipea, 2012.

_____. **Custo e tempo do procedimento de investigação preliminar promovido pela Advocacia-Geral da União**. Brasília: Ipea, 2013.

CUNHA, A. S. *et al*. **Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal**. Brasília: CNJ e Ipea, 2011.

_____. **Custo unitário do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional**. Brasília: Ipea, 2012. (Nota Técnica da Diest, n. 1).

DIRETORIA DE ESTUDOS E POLÍTICAS MACROECONÔMICAS (DIMAC)

Desde a publicação do *Texto para discussão* (TD) *nº 1.000* do Ipea, em setembro de 2003, a Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) tem procurado se manter fiel à sua tradição de produzir pesquisa original e de excelência sobre a dinâmica macroeconômica do Brasil e seus determinantes. Tem procurado, ademais, inovar para se adaptar a – e crescer em – um ambiente marcado pelo aumento da oferta de estudos macroeconômicos aplicados ao caso brasileiro, devido, por um lado, à multiplicação de centros de pós-graduação em economia e, por outro, ao amadurecimento de diversas instituições do Estado brasileiro encarregadas de executar e pensar as políticas macroeconômicas do país.

A mera inspeção visual dos últimos mil TDs publicados pelo Ipea é suficiente para atestar a força da produção da casa na área macroeconômica nos últimos onze anos. Isto é particularmente verdadeiro se a definição canônica de macroeconomia – que, segundo o *Journal of economic literature*, deve incluir também os aspectos macroeconômicos do mercado de trabalho e da política fiscal – for estendida de modo a abarcar os aspectos macroeconômicos do comércio e das finanças internacionais e das políticas de previdência e assistência social. Com efeito, cerca de 250 dos últimos mil TDs publicados pelo Ipea são macroeconômicos nesse sentido amplo.

Registre-se que vários desses trabalhos foram desenvolvidos em outras diretorias do Ipea que não a Dimac. Felizmente, para a pluralidade na casa, técnicos da área social sempre trabalharam com aspectos macroeconômicos do mercado de trabalho e da Previdência Social e com os aspectos sociais das finanças públicas. Da mesma forma, técnicos da área regional e urbana trabalham, há vários anos, com os aspectos federativos das receitas e dos gastos públicos, enquanto técnicos da área setorial não raro trabalham também com questões macrossetoriais. Esta característica de difusão da pesquisa macroeconômica no Ipea como um todo se acentuou após a criação, no final da década de 2000, das diretorias Internacional e de Estado, Instituições e Democracia. Não surpreendentemente, a primeira tem, desde então, concentrado boa parte da produção da casa na área de (macro) economia internacional, enquanto a segunda vem produzindo diversos estudos sobre os determinantes políticos e institucionais das finanças públicas brasileiras.

É com alegria que notamos o significativo papel do Ipeadata – criado na Dimac pela inspiração do técnico de Planejamento e Pesquisa Eustáquio José Reis e atualmente administrado pela Dimac, com o apoio da Presidência do instituto – no fomento da pesquisa macroeconômica tanto interna quanto externamente à casa.

E é com igual satisfação que notamos que o Ipeadata encontra-se agora em um processo de modernização e ampliação – liderado pelos técnicos de Planejamento e Pesquisa Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti e Fernando José da Silva Paiva Ribeiro, respectivamente o diretor-adjunto e o coordenador do grupo de conjuntura da Dimac no biênio 2013-2014. Espera-se que este processo esteja concluído – e o Ipeadata inteiramente remodelado – já no final de 2015.

Nesse contexto de grande produção macroeconômica sobre o Brasil, a Dimac tem nos últimos anos tentado se especializar em alguns nichos de relevância nos quais tem – potencialmente pelo menos – vantagens comparativas importantes. Estas áreas de estudo refletem, em grande medida, a diversidade de interesses individuais dos pesquisadores da diretoria – evidenciada rotineiramente nas diferentes reações às apresentações feitas por todos nos ricos seminários internos da casa. Esta pluralidade sempre foi, é e, sem dúvida, continuará sendo uma usina permanente de ideias originais e úteis para a reflexão sobre a dinâmica macroeconômica do país. Isto posto, também é verdade que a Dimac tem, nos últimos anos, feito um esforço significativo para consolidar projetos – ditos estruturantes – de pesquisa nos quais o sucesso depende mais de economias de escala e escopo presentes na própria concepção do projeto que do brilho individual de técnicos específicos. Com efeito, contando com cerca de três dezenas de técnicos e um número ainda maior de bolsistas e assistentes de pesquisa, a Dimac/Ipea é – e, espera-se, continuará sendo por bastante tempo – uma das maiores instituições de pesquisa macroeconômica aplicada do país. Parece, assim, fazer sentido, que aposte em projetos nos quais economias de escala e escopo estão presentes.

Mas essa aposta estratégica em projetos estruturantes se deve também ao imperativo da Dimac de cumprir a missão institucional da casa, qual seja, "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". A experiência mostra que as demandas por assessoria feitas pelo Estado brasileiro à Dimac não são simples. Não raro, demanda-se à diretoria produtos/projetos que nem a academia, nem as múltiplas instituições do Estado na área macroeconômica são capazes de executar a contento no prazo desejado. Isto ocorre precisamente porque tais produtos/projetos envolvem economias de escala e escopo – estando, assim, fora do alcance da academia, cuja fragmentação tem aumentado em proporção ao seu tamanho, e das demais tecnoburocracias do governo na área econômica, marcadas que são pela rigidez de processos e pela especialização temática.

Desde 2011, a Dimac tem trabalhado com três projetos estruturantes – financiados em parte com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) –, a saber, os projetos de modelagem da economia brasileira, a partir de modelos *dynamic stochastic general equilibrium* (DSGE, sigla em inglês que significa "de equilíbrio geral, dinâmicos e estocásticos"); modelagem da economia brasileira em moldes estruturalistas; e acompanhamento das finanças públicas brasileiras em alta frequência. Não por acaso, ao contrário do que talvez se pudesse esperar, o aumento contínuo na oferta de pesquisas macroeconômicas aplicadas ao caso brasileiro não tem sido acompanhado pelo aumento na oferta de modelos completos da economia brasileira – em grande medida, porque modelos da economia como um todo são exemplos paradigmáticos de projetos que apresentam retornos crescentes de escala na faixa relevante. Partindo-se do pressuposto de que o fenômeno da dinâmica macroeconômica de uma economia capitalista complexa em tempo histórico é mais bem entendido a partir de abordagens sistêmicas que a partir de coleções mais ou menos coerentes de esforços pontuais, a produção e o refinamento de modelos da economia como um todo surgem como uma vocação natural da Dimac/Ipea.[1]

Essa vocação fica ainda mais nítida quando se tem em conta a atribuição da Dimac, cumprida há mais de 25 anos, de acompanhar regularmente a conjuntura macroeconômica do país, por meio de boletins – ou, como ocorre atualmente, "cartas" – de conjuntura. A redação destas cartas resulta de um esforço colaborativo – por vezes penoso, mas invariavelmente instigante e enriquecedor – de reflexão dos diretores e dos vários pesquisadores que compõem o Grupo de Acompanhamento Conjuntural (GECON) da Dimac. Os modelos macroeconômicos produzidos na casa visam precisamente ajudar a esclarecer como exatamente os vários aspectos da dinâmica macroeconômica do país estão relacionados, simultaneamente municiando e se beneficiando do esforço contínuo de reflexão da Dimac sobre a conjuntura macroeconômica.[2] A fina artesania evidente no resultado final de cada carta de conjuntura da diretoria resulta, portanto, da dialética gerada pela interação da larga experiência dos técnicos da casa no acompanhamento sistemático dos indicadores conjunturais e dos sucessos e fracassos intrínsecos ao esforço contínuo de modelagem destes indicadores. Registre-se, por fim, a tradição da Dimac de discutir livremente com a sociedade todos os aspectos relacionados ao esforço de acompanhamento conjuntural que faz, incluindo, naturalmente, as cartas de conjuntura propriamente ditas – uma das formas pelas quais a diretoria cumpre sua missão de produzir e disseminar conhecimentos macroeconômicos entre os brasileiros.

1. Identificação essa que, de resto, não é nova. Ver, por exemplo, o *Texto para discussão* nº 619, de janeiro de 1999, intitulado *Model for projections and simulations of the Brazilian economy*.
2. Ver, por exemplo, os TDs nºs 1.588, *Propriedades dinâmicas de um modelo DSGE com parametrizações alternativas para o Brasil*, de março de 2011; e 1.614, *Novas evidências empíricas sobre a dinâmica trimestral do consumo agregado das famílias brasileiras no período 1995-2009*, de maio de 2011.

A coexistência de modelos macroeconômicos de vários tipos, por sua vez, é um reflexo de pelo menos três fatores. Em primeiro lugar, ela reflete a já mencionada pluralidade dos pesquisadores da Dimac – pluralidade esta que, de resto, está consagrada no plano estratégico da casa como um valor da instituição Ipea como um todo. Alguns pesquisadores simplesmente produzem e se sentem melhor trabalhando com uma família de modelos e não com outra, e a experiência mostra que a diversidade de visões daí derivada fortalece a capacidade analítica e a motivação do corpo técnico da casa, por oposição a enfraquecê-las. Em segundo lugar, esta coexistência reflete a multiplicidade das demandas por assessoria recebidas pela Dimac – modelos DSGEs, em geral, não são desenhados para responder perguntas macrossetoriais, por exemplo, enquanto modelos estruturalistas talvez deem respostas menos precisas a perguntas de natureza intertemporal. Reflete, por fim, o reconhecimento por parte dos macroeconomistas do Ipea de que os consensos em macroeconomia são poucos, a fronteira na área por vezes muda com rapidez e nenhuma família de modelos macroeconômicos é flagrantemente superior às demais em todos os aspectos relevantes – de modo que, na grande maioria dos casos, os macroeconomistas tomam decisões melhores quando embasados por vários modelos que quando embasados por um único modelo.

Uma segunda vocação evidente da Dimac – e mais geralmente da casa como um todo – consiste em projetos de pesquisa que envolvam a utilização de bases de dados primárias de difícil manipulação – seja por sua complexidade intrínseca, seja pelo fato de serem desestruturadas. Uma vez mais, a capacidade que o Ipea tem em contratar assistentes de pesquisa – e nesse caso específico, estatísticos – em número suficiente para dar conta da escala envolvida nestes projetos faz com que a instituição tenha uma vantagem comparativa importante em relação à academia e às burocracias de Estado nesta área.

No caso específico da Dimac, projetos do tipo têm envolvido principalmente a construção de séries de tempo em alta frequência na área de finanças públicas,[3] uma carência evidente das contas nacionais trimestrais referências 1985 e 2000. Com efeito, macroeconomistas de todos os tipos concordam que o investimento público tem determinantes diferentes do investimento privado e que tanto as transferências públicas de renda como a carga tributária bruta da economia são determinantes importantes da renda disponível – e, portanto, das decisões de consumo e investimento – das famílias

3. Ver, por exemplo, o TD nº 1.359, Uma *metodologia simplificada de estimação da carga tributária brasileira trimestral*, de outubro de 2008. Ou ainda, o TD nº 1.771, *Investimentos dos governos subnacionais no Brasil: estimação e análise por modelos de espaço de Estado*, de setembro de 2012.

e do governo. No entanto, as contas nacionais trimestrais brasileiras – ao contrário do que ocorre com as contas nacionais trimestrais da maior parte dos países desenvolvidos – simplesmente não disponibilizam estes dados. Daí a identificação da produção e do refinamento – em contato constante com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – de séries de tempo complementares às disponibilizadas nas contas nacionais trimestrais como uma segunda vocação natural da Dimac – e daí, em grande medida, o projeto estruturante "acompanhamento das finanças públicas brasileiras em alta frequência".

Talvez a principal razão pela qual as contas nacionais trimestrais brasileiras sejam tão incompletas na área fiscal seja a complexidade da Federação brasileira, na qual a União, os 26 estados, o Distrito Federal e os 5.564 municípios brasileiros tomam decisões fiscais. A construção de séries de tempo de agregados macroeconômicos associados às administrações públicas brasileiras exige, portanto, que se acompanhe a "execução orçamentária" de literalmente milhares de entes federados – acompanhamento este que, por sua vez, somente se tornou possível a partir da entrada em vigor de legislações que tornaram obrigatória a prestação de contas de estados e municípios por meios eletrônicos de livre acesso público, notadamente a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sancionada em maio do ano 2000, e a Lei de Transparência Fiscal, de 2009.

O referido acompanhamento envolve, entretanto, uma miríade de dificuldades operacionais mais ou menos sérias. Trata-se, para reiterar, da análise bimestral da execução orçamentária de milhares de entes federados – com todas as dificuldades conhecidas no tratamento de bases de dados desestruturadas produzidas a partir de registros administrativos. As soluções dadas às referidas dificuldades operacionais por um time de estatísticos contratados com este fim, nos convenceu da importância da criação do Núcleo de Estatísticos da Dimac (NEMAC) nos moldes do núcleo similar existente há vários anos na Diretoria Social da casa. Tendo colhido os frutos positivos da estruturação de uma base de dados importante, a Dimac tomou a decisão estratégica de tornar a estruturação de outras bases de dados ricas e complexas – cada vez mais comuns no *data-rich environment* que nos cerca – uma de suas atribuições cotidianas.

Exemplos das novas bases de dados que vêm sendo estruturadas no NEMAC/Ipea – sob a liderança do técnico de Planejamento e Pesquisa Bernardo Schettini e do consultor Wesley de Jesus Silva – são extrações da nota fiscal eletrônica da Secretaria da Receita Federal e os relatórios bimestrais reportados pelos estados e municípios brasileiros no Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Saúde (SIOPS). No primeiro caso, o objetivo é estimar a demanda setorial por bens de investimento no

ano de 2012.[4] No segundo caso, a ideia é permitir a construção de séries de alta frequência sobre os gastos públicos em saúde das três esferas de governo, aperfeiçoando, assim, o entendimento dos determinantes últimos da dinâmica dos gastos públicos brasileiros.

Uma medida do sucesso da estratégia da consolidação de projetos estruturantes pela Dimac é a preferência revelada de vários órgãos dos ministérios da Fazenda e do Planejamento por produtos deles derivados. Em particular, a celebração, em 2013 e 2014, de acordos de cooperação técnica (ACTs) com o Ministério da Fazenda, por meio de suas secretarias de Política Econômica (ACT nº 01/2013), Executiva (ACT nº 08/2013) e do Tesouro Nacional (ACT nº 17/2013) e com o Ministério do Planejamento, por meio da Assessoria Econômica do referido ministério – cujo trâmite burocrático encontra-se agora em seus estágios finais – se deu, em grande medida, para formalizar a entrega dos referidos produtos aos referidos ministérios.

Ressalte-se que os referidos ACTs são caracterizados por custos de transação relativamente altos, de modo que sua operacionalização foi imensamente facilitada pela criação do Núcleo de Acompanhamento de Projetos da Dimac (NAP/Dimac), liderado pelos servidores José Maurício Britto, Aline Conceição dos Santos e Elidiana Brandão de Arruda no biênio 2013-2014. Lotados na sede de Brasília, os servidores do NAP/Dimac se encarregam de facilitar o diálogo entre a área técnica da diretoria e os demandantes finais das atividades de assessoria prestadas pela Dimac nos ministérios – assim como da formalização precisa dos responsáveis técnicos, do cumprimento de prazos e da adequação dos produtos de cada projeto específico.

Uma segunda medida do sucesso da estratégia é o reconhecimento acadêmico dos diversos produtos associados aos projetos estruturantes da Dimac – que têm sido regularmente aceitos para publicação nas melhores revistas científicas nacionais – evidenciando, assim, a viabilidade de um programa de pesquisa com o objetivo de produzir pesquisas de qualidade acadêmica voltadas para o assessoramento governamental – em contraposição às estratégias de geração de pesquisas puramente acadêmicas ou de promoção de atividades de assessoramento governamental não diretamente baseadas em investigações de qualidade acadêmica

4. Com vistas a permitir a atualização de estimativas semelhantes produzidas para o período 2000-2009 pelo TD nº 1.977, *Uma proposta metodológica para a estimação da matriz de absorção de investimentos para o período 2000-2009*, de junho de 2014.

Mas a aposta na construção dos dados[5] não se justifica apenas pela utilidade das séries produzidas em si. Ela implica três importantes vantagens adicionais. Em primeiro lugar, permite à casa trabalhar na produção de indicadores coincidentes para diversas variáveis macroeconômicas relevantes, como a formação bruta de capital fixo ou o consumo do governo – facilitando e sofisticando, assim, o trabalho de acompanhamento da conjuntura feito na Dimac. Em segundo lugar, possibilita à casa trabalhar com desagregações relevantes das variáveis macroeconômicas clássicas – a formação bruta de capital fixo em máquinas e equipamentos, ou o consumo do governo na área de saúde, ou a demanda setorial por produtos típicos da formação bruta de capital fixo, por exemplo – permitindo, assim, maiores graus de liberdade para o esforço de modelagem e um entendimento potencialmente mais fino dos determinantes da dinâmica macroeconômica do país. Finalmente, mas não menos importante, a referida aposta permite que se antecipem – em crescente medida – os efeitos para o cálculo das variáveis macroeconômicas das revisões metodológicas programadas pelo IBGE e as implicações destas últimas para os modelos macroeconômicos em desenvolvimento na casa – por exemplo, a ocorrência de quebras estruturais nas relações modeladas.

Registre-se, nesse contexto, que a revisão das contas nacionais brasileiras prevista para o início de fevereiro de 2015 – com o lançamento das contas nacionais referência 2010 – tem sido um determinante importante do esforço de pesquisa da Dimac nos últimos anos. Isto porque se espera que – tal como ocorreu com o lançamento das contas nacionais referência 2000 em março de 2007 – a referida revisão qualifique significativamente o que se sabe sobre a dinâmica trimestral da economia brasileira nos últimos anos. Por esse motivo, muito da pesquisa recente da casa foi direcionada ou para variáveis que serão menos impactadas pela referida revisão – por exemplo, índices de preços, ou agregados macroeconômicos como importações e exportações – ou ao entendimento dos elementos constitutivos básicos das variáveis que serão mais impactadas – com o objetivo, neste último caso, de facilitar a compreensão do que efetivamente mudará com o lançamento das contas 2010. Espera-se que este entendimento seja muito útil no desenvolvimento dos novos modelos que inevitavelmente terão de ser escritos para fazer justiça aos novos dados – o que justifica, em teoria pelo menos, o ônus presente dado pelo baixo investimento relativo em refinamentos dos modelos ajustados aos dados das contas nacionais atuais.

5. Que, diga-se, não representa propriamente uma novidade na casa. Ver, por exemplo, o trabalho de Lucilene Morandi e Eustáquio J. Reis, de 2003, intitulado *O estoque de capital fixo no Brasil, 1950-2000*.

Registradas as apostas estratégicas – novas ou renovadas – feitas pela Dimac em atividades de pesquisa propriamente ditas nos últimos anos, cumpre ressaltar também ações tomadas no sentido de melhorar a comunicação dentro da casa e entre a casa e o público interessado nos temas pesquisados pela diretoria em geral. Naturalmente, é compreensível que pesquisadores individuais pensem prioritariamente em suas pesquisas – e, mais precisamente, nas pesquisas nas quais estão trabalhando e/ou que planejam começar – frequentemente colocando em segundo plano a preocupação em se comunicar (afora no espaço restrito dos seminários internos) com os demais e com o público em geral. E é verdade que o Ipea dispõe de veículos de comunicação bastante eficientes – por exemplo, cartas de conjuntura, textos para discussão e revistas científicas como a *Pesquisa e planejamento econômico* (PPE) –, e os tem utilizado de modo eficaz. Muito mais pode ser feito nesta área, entretanto, como atesta a decisão da casa de elencar o fortalecimento da comunicação interna e externa como um dos objetivos estratégicos da casa até 2023.

A multiplicidade de textos de discussão produzidos pelas várias coordenações da Dimac é, por um lado, certamente uma riqueza da casa, mas, por outro, não ajuda o entendimento sistêmico dos objetivos que cada coordenação da Dimac procurou alcançar em um dado período histórico. Como forma de facilitar o entendimento dos atuais programas de pesquisa da Dimac e suas inter-relações, pediu-se a cada um dos coordenadores da casa, no biênio 2013-2014, que registrasse em livro a lógica subjacente a estes programas, assim como as principais conclusões e os achados deles derivados.

O resultado será a conclusão – ao longo de 2014 e 2015 – de sete livros que registram a lógica da reflexão das várias coordenações da Dimac nos últimos anos. Gabriel Coelho Squeff, coordenador de Estudos Multissetoriais da casa, organizará o livro *Dinâmica macroeconômica e estrutura setorial do investimento, da produção e do emprego no Brasil*. José Ronaldo de Castro Souza Júnior, coordenador de Modelagem Econométrica no biênio 2013-2014, organizará o livro *Evolução recente das políticas monetária e cambial e do mercado de crédito no Brasil*. Ajax Reynaldo Bello Moreira, coordenador de Economia Financeira no biênio 2013-2014, organizará o livro *Estudos da Coordenação de Economia Financeira: 2008-2014*. Raphael Rocha Gouvêa e Cláudio Hamilton Matos dos Santos, respectivamente, coordenador de Finanças Públicas e diretor da Dimac no biênio 2013-2014, organizarão o livro *Finanças públicas e macroeconomia no Brasil: um registro da reflexão do Ipea 2008-2014*. Fernando José Ribeiro, coordenador de Conjuntura da Dimac no biênio 2013-2014, organizará o livro *Reflexão sobre a análise de conjuntura no Ipea – 1987-2013*. Marco Antonio F. de H. Cavalcanti e Eustáquio José Reis organizarão o livro *A riqueza da nação: estimativas do produto e estoque de capital no Brasil, 1920-2000*.

E, por fim, Cláudio Hamilton Matos dos Santos organizará o livro *Modelagem da economia brasileira em moldes estruturalistas: um registro da reflexão do Ipea 2010-2014*.

Tudo isso permite antecipar que a produção macroeconômica no Ipea como um todo continuará vibrante quando das comemorações do TD nº 3.000 da casa. E que a Dimac estará pronta para enfrentar o desafio de manter programas de pesquisa úteis – porque originais, relevantes e rigorosos – para o Ipea e para o Brasil nos próximos cinquenta anos.

DIRETORIA DE ESTUDOS E POLÍTICAS REGIONAIS, URBANAS E AMBIENTAIS (DIRUR)

1 INTRODUÇÃO

A Dirur atua em áreas multidisciplinares que contêm o enfoque comum da análise espacial, do estudo do território e das implicações dos recortes administrativos. Com isso, se concentra nas questões urbanas e regionais, na escala das cidades e da região; acrescenta ao debate as implicações impostas pelos limites municipais e estaduais e o rebate federativo e, finalmente, subjacente ao território, investiga aspectos de sustentabilidade ambiental. Este capítulo – que de maneira alguma é exaustivo – sintetiza parte da produção recente da diretoria, em suas áreas de atuação, apontando alguns trabalhos mais relevantes.

2 ESTUDOS URBANOS

2.1 Assentamentos precários

Como contribuição ao estudo de assentamentos precários, vale mencionar o relatório de pesquisa para avaliação da *Intervenção sociourbanística no Complexo do Alemão*, obra emblemática do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Desenvolvido por solicitação da Caixa Econômica Federal (CEF), o relatório foi entregue em 2011 e é pioneiro em aplicar uma referência lógica de elaboração de programas, o modelo lógico, a um projeto de empreendimento; também é inovador por ter contado com pesquisa de campo para levantamento de informações para os indicadores de avaliação. Seguiram-se trabalhos derivados deste, por solicitação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades: *Meta-avaliação: estudos e proposições metodológicas a partir da avaliação de políticas de urbanização de assentamentos precários* (*Texto para discussão* – TD nº 1.704) e *Metodologia de avaliação de resultados: o caso das intervenções do PAC urbanização de favelas* (TD nº 1.903). Outra contribuição, *Caracterização e evolução dos aglomerados subnormais (2000-2010): em busca de um retrato mais preciso da precariedade urbana e habitacional em metrópoles brasileiras*, foi publicada como capítulo 23 do *Brasil em desenvolvimento* de 2013 e busca apresentar uma visão dinâmica do tema das favelas em âmbito nacional, incluindo uma revisão de suas taxas de crescimento. Ainda, encontra-se no prelo o livro *Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros*, realizado no âmbito de rede de pesquisa com instituições estaduais.

2.2 Habitação

Quanto à habitação, o leque é vasto, englobando, por exemplo, estudos sobre as condições habitacionais urbanas no Brasil,[1] associações entre moradia precária e violência[2] e análises de vacância residencial em centros históricos,[3] bem como análises de programas habitacionais, como o Minha Casa Minha Vida,[4] e a análise de vulnerabilidade, mais ampla, incluindo a questão habitacional e urbana.[5]

2.3 Metrópoles

A questão metropolitana encontra-se em duas contribuições recentes: uma ampla discussão do tema no livro *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano* e uma apresentação de estudos de governança metropolitana em *40 anos de regiões metropolitanas no Brasil*, além de vários TDs.[6] Em paralelo a estes esforços, e tendo-os como insumos, técnicos do Ipea participaram de discussões, na Câmara dos Deputados, para a elaboração de um substitutivo ao projeto de lei do Estatuto da Metrópole. Destaque-se ainda que o TD nº 1.860 – *Rediscutindo a delimitação das regiões metropolitanas no Brasil: um exercício a partir dos critérios da década de 1970* resgatou e atualizou critérios para a delimitação de regiões metropolitanas, já se constituindo em referência importante para estas discussões.

1. *Textos para discussão* (TDs) nºs 1.083, *Affordable housing needs assessment methodology: the adaptation of the Florida model to Brazil* e 1.085, *The housing conditions in Brazilian urban areas during the 1990s*.
2. TDs nºs 1.187, *Moradia precária e violência na cidade de São Paulo* e 1.698, Áreas de concentração das vítimas da violência no município do Rio de Janeiro (2002-2006).
3. TD nº 1.987, *Vacância residencial nos centros históricos urbanos: o caso de São Paulo*.
4. TDs nºs 1.853, *Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional?* e 1.886, *Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida*.
5. TDs nºs 1.699, Índice de vulnerabilidade das famílias: atualização (2003-2009) e recortes geográficos e 1.835, Índice de vulnerabilidade das famílias (2000-2010): resultados.
6. TDs nºs 1.895, *Experiências de governança metropolitana internacional: os casos da França, Espanha, Inglaterra e Alemanha*; 1.860, *Rediscutindo a delimitação das regiões Metropolitanas no Brasil: um exercício a partir dos critérios da década de 1970*; 1.855, *Experiências de governança metropolitana internacional: os casos dos Estados Unidos e do Canadá*; 1.624, *Metrópoles e suas periferias: breve análise empírica como diagnóstico*; e 1.481, *Evolução urbana e espraiamento na Região Metropolitana de São Paulo*.

2.4 Mobilidade urbana

A área de transporte e mobilidade urbana tem produção técnica extensa, cobrindo desde acidentes de trânsito,[7] análises de políticas nacionais para o setor,[8] emissões de poluentes,[9] análises de gastos das famílias com transporte[10] e de tempos de deslocamento,[11] aos efeitos do envelhecimento populacional sobre o transporte público.[12] Além desta produção, técnicos do Ipea contribuíram para a elaboração de propostas do chamado Pacto da Mobilidade, em resposta ao clamor popular das manifestações de junho de 2013, tendo assessorado o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), além do Ministério das Cidades (MCidades) – Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana – e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

2.5 Urbanísticos

Instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários também contam com produção do Ipea, destacando-se uma série de TDs que abordam o Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU)[13] e, mais recentemente, os TDs nºs 1.943 e 1.962:[14] o primeiro avalia a aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos em uma amostra de municípios pesquisados pelas redes estaduais de avaliação e capacitação para a implementação de planos diretores participativos; e o segundo, no âmbito de acordo de cooperação, apresenta sua aplicação no Distrito Federal.

Uma área de atuação mais recente do Ipea é *modelagem de sistemas complexos* e suas aplicações à política pública, com produção de um TD (TD nº 1.576, *Modelagem urbana e regional com autômatos celulares e agentes: panorama teórico, aplicações e política pública*) e outro no prelo (*Complexidade: uma revisão dos clássicos*).

7. TD nº 1.291, *Sequelas invisíveis dos acidentes de trânsito: o transtorno de estresse pós-traumático como problema de saúde pública*.
8. TD nº 1.334, *Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana*.
9. TD nº 1.606, *Emissões relativas de poluentes do transporte motorizado de passageiros nos grandes centros urbanos brasileiros*.
10. TD nºs 1.595, *Efeitos da variação da tarifa e da renda da população sobre a demanda de transporte público coletivo urbano no Brasil*; 1.803, *Gastos das famílias brasileiras com transporte urbano público e privado no Brasil: uma análise da POF 2003 e 2009*; e 1.947, *Elasticidade-renda dos gastos das famílias metropolitanas brasileiras com transporte urbano e aquisição de veículos privados*.
11. TD nº 1.813, *Tempo de deslocamento casa – trabalho no Brasil (1992-2009): diferenças entre regiões metropolitanas, níveis de renda e sexo*.
12. TD nº 1.996, *Envelhecimento populacional, gratuidades no transporte público e seus efeitos sobre as tarifas na Região Metropolitana de São Paulo*.
13. TDs nºs 1.251, *IPTU no Brasil: progressividade, arrecadação e aspectos extrafiscais*; 1.471, *Distribuição de renda, transferências federais e imigração: um estudo de dados em painel para as Unidades da Federação do Brasil*; e 1.746 – *Defasagem do IPTU no município do Rio de Janeiro: uma proposta de reforma*.
14. TDs nºs 1.943, *Instrumentos urbanísticos à luz dos planos diretores: uma análise a partir de um* circuito completo *de intervenção* e 1.962.

3 ESTUDOS FEDERATIVOS E INFRAESTRUTURA

3.1 Federalismo

Sobre as esferas subnacionais do federalismo brasileiro, foram produzidos estudos sobre uma ampla gama de temas. Os estados foram alvo de análise em temas como: previdência[15] e dívidas públicas estaduais;[16] avaliação dos fundos constitucionais;[17] efeitos das transferências federais;[18] propostas de critérios para o Fundo de Participação dos Estados[19] e, até mesmo, os custos da criação de novos estados.[20]

O conjunto de temas foi igualmente amplo nas questões municipais. Houve influentes sobre temas específicos, como saúde[21] e eficiências das câmaras de vereadores.[22] Vale destacar também estudos de finanças públicas municipais que trataram sobre o tamanho do setor público,[23] o impacto local da Lei de Responsabilidade Fiscal[24] e, mais recentemente, sobre as distorções causadas pelos critérios do Fundo de Participação dos Municípios.[25] Estes TDs compartilham o fato de serem baseados em dados empíricos e de terem utilizado métodos analíticos atualizados.

3.2 Infraestrutura econômica

Em relação a infraestrutura econômica e análise e aperfeiçoamento de políticas públicas, foram produzidos os seguintes livros: *Licenciamento ambiental para o desenvolvimento urbano* (2013); *Dinâmica urbano-regional: rede urbana e suas interfaces (2011)*; e *Infraestrutura econômica no Brasil: diagnóstico e perspectivas para 2025* (2010). Além disso, os seguintes

15. TD nº 1.502, *Instrumentos de controle da despesa com pessoal inativo e pensionista de estados, municípios e do Distrito Federal*.
16. TD nº 1.366, *Dívida dos estados 10 anos depois*.
17. TDs nºs 1.206, *Uma análise dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), Norte (FNO) e Centro-Oeste (FCO)* e 1.207, *Avaliação econômica dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO)*.
18. TD nº 1.471, *Distribuição de renda, transferências federais e imigração: um estudo de dados em painel para as Unidades da Federação do Brasil*.
19. TD nº 1.656, *Pesos regionais na função de bem-estar social: uma aplicação para o Fundo de Participação dos Estados (FPE)*.
20. TD nº 1.357, *Reservas internacionais para o Brasil: custos fiscais e patamares ótimos*.
21. TD nº 1.216, *Indicador municipal de saúde: uma análise dos sistemas municipais de saúde brasileiros*.
22. TD nº 1.488, *Eficiência das câmaras legislativas municipais*.
23. TD nº 1.415, *O tamanho do setor público no contexto do federalismo: um modelo aplicado aos municípios brasileiros*.
24. TD nº 1.223, *Lei de Responsabilidade Fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento*.
25. TD nº 1.881, *Produto potencial como ferramenta de análise da política monetária e da capacidade de crescimento da economia brasileira*.

TDs tratam da infraestrutura econômica: TD nº 1.007 – *Os passivos contingentes e a dívida pública no Brasil: evolução recente (1996-2003) e perspectivas (2004-2006)*; TD nº 1.329 – *O PAC e o setor elétrico: desafios para o abastecimento do mercado brasileiro (2007-2010)*; TD nº 1.408 – *Portos brasileiros 2009:* ranking*, área de influência, porte e valor agregado médio dos produtos movimentados*; TD nº 1.423 – *Gargalos e demandas da infraestrutura portuária e os investimentos do PAC: mapeamento Ipea de obras portuárias*; e TD nº 1.465 – *Gargalos e demandas da infraestrutura ferroviária e os investimentos do PAC: mapeamento Ipea de obras ferroviárias*.

4 ECONOMIA REGIONAL E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Em meados dos anos 2000, a Dirur realizou, em parceria com o Ministério da Integração Nacional (MI), avaliações do principal instrumento da política regional brasileira – o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE); do Norte (FNO); e do Centro-Oeste (FCO). O primeiro TD lançado foi o 1.206 – *Uma análise dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), Norte (FNO) e Centro-Oeste (FCO)*, que investigou a alocação dos recursos destes fundos em âmbito municipal. Os resultados demonstraram que os empréstimos dos fundos constitucionais de financiamento não se direcionaram de forma prioritária para os estados mais pobres ou para os municípios mais pobres. O TD nº 1.207 – *Avaliação econômica dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO)* analisou de forma inédita a eficácia dos desembolsos do FNO e FCO em relação à geração de empregos e ao salário médio nas regiões Norte e Nordeste. O método utilizado foi o *propensity score matching* (PSM), que compara o desempenho do grupo de firmas que foram beneficiadas pelo programa com o grupo de controle e firmas que não foram beneficiadas com o programa de financiamento. O estudo concluiu que houve um impacto positivo na geração de empregos e ausência de impacto na variação do salário médio. Ademais, quando levadas em consideração as pequenas e médias firmas, os impactos positivos foram maiores sobre a geração de empregos no nível da firma. O estudo foi o primeiro a utilizar a técnica do PSM, e influenciou avaliações de eficácia posteriores utilizadas pelo Banco do Nordeste (BNB) e Banco da Amazônia (Basa). No TD nº 1.259 – *Eficácia do gasto público: uma avaliação do FNE, FNO e FCO*, de 2006, houve um aumento de abrangência da análise anterior do PSM, incluindo a região Centro-Oeste (FCO).

Em 2012, o TD nº 1.777 – *Micro e macroimpactos de políticas de desenvolvimento regional* mensurou os impactos dos empréstimos do FNE-industrial sobre o crescimento

do emprego e o crescimento da produtividade do trabalho no nível micro (empresa) e sobre o crescimento do produto interno bruto (PIB) *per capita* em nível macro (municipal) durante os anos de 2000-2003 e 2000-2006 no estado do Ceará. Em uma nova parceria entre Dirur e MI, realizada para o período 2013-2014, as avaliações dos instrumentos da política regional brasileira têm prosseguimento. O TD nº 1.918 – *Avaliação dos impactos econômicos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste entre 2004 e 2010* avaliou os impactos do FNE sobre o PIB *per capita* em múltiplas escalas geográficas (municípios, microrregiões e mesorregiões) do Nordeste entre 2004 e 2010. A mesma avaliação foi realizada para o FCO[26] e para o FNO.[27] Estes três TDs fizeram de forma inédita avaliações multiescalares. Esta abordagem multiescalar também foi realizada para o entendimento das disparidades regionais brasileiras[28] entre 1970-2008 e do crescimento econômico no Brasil em âmbito municipal, microrregional e mesorregional.[29]

O Ipea integra o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP-APL), instituído pela Portaria Interministerial nº 200, de 3 de agosto de 2004, reeditada em 24 de outubro de 2005 no âmbito da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Este grupo elabora trabalhos para o desenvolvimento regional com foco nos diversos arranjos produtivos locais (APLs) do país, buscando a convergência desta atuação com as demais políticas governamentais. Atualmente, o grupo reúne 33 instituições que trabalham com o tema, além de comitês temáticos permanentes ou temporários. As atividades discutidas e implementadas em diversos projetos, convênios e editais, no que diz respeito aos APLs, é fruto da intervenção que cada uma destas instituições vem apresentando junto aos diversos setores produtivos do país.[30]

O Ipea também participa do projeto Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter), uma iniciativa já em curso pela Receita Federal do Brasil (RFB), cujo objetivo é fazer o mapeamento patrimonial de todo o território nacional, gerando um cadastro de todos os imóveis urbanos e rurais do país e, a partir destas informações, construir uma base de dados que sirva tanto para a fiscalização quanto para o desenvolvimento de

26. TD nº 1.969, *Avaliação dos impactos econômicos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) entre 2004 e 2010*.
27. TD nº 1.973, *Avaliação dos impactos regionais do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte entre 2004 e 2010*.
28. TD nº 1.833, *Disparidades do produto interno bruto (PIB)* per capita *no Brasil: uma análise de convergência em diferentes escalas regionais (1970- 2008)*.
29. TDs nºs 1.830, *Avaliando o crescimento econômico no Brasil em múltiplas escalas espaciais com a utilização de modelos de painel espacial (1970-2000)* e 1.830a, *Evaluating multiple spatial dimensions of economic growth in Brazil using spatial panel data models (1970-2000)*.
30. Como resultado desse esforço, foram identificados, em todo o país, mais de 1.300 arranjos produtivos locais pelo governo federal e pelos núcleos estaduais de apoio para atuação integrada.

estudos técnicos relacionados ao mercado imobiliário, ao desenvolvimento urbano, à mobilidade e ao desenvolvimento regional. Entre os vários esforços do projeto, consta a identificação de atividades realizadas pelos órgãos do sistema financeiro que podem ser afetadas pelo projeto Sinter, ou seja, as atividades realizadas pelo sistema financeiro que interagem com os serviços de registro público ou com órgãos e entidades da administração pública federal e o Judiciário.

A Dirur produz, ainda, o *Boletim regional, urbano e ambiental*, cujo conteúdo é apresentado na forma de ensaios analíticos sobre questões relacionadas ao desenvolvimento regional, urbano, bem como assuntos federativos que permeiam o desenvolvimento regional. Este periódico é publicado semestralmente e se encontra em sua 10ª edição (no prelo).

Em 2011, o Ipea lançou o livro intitulado *Dinâmica regional e convergência de renda: uma análise para os municípios selecionados no período 2002-2007*. Com esta publicação, tornou-se possível acelerar a difusão de certas particularidades do conhecimento para um grupo de instituições ligadas à Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística (Anipes). Os problemas relacionados a métodos de análises quanto à interpretação da realidade local puderam ser divididos, discutidos e apropriados pelo grupo. A energia despendida para concretizar o estudo gerou externalidades positivas, que foram apropriadas por todos. Com o uso de técnicas paramétricas e não paramétricas, o estudo revelou aspectos importantes da dinâmica dos municípios que compõem os estados de Alagoas, Ceará, Espírito Santo, Paraíba, Paraná e Pará, apontando para a formação de clubes de convergência e existência de uma distribuição bimodal em relação aos PIBs destes municípios.

A Dirur, em 2009, iniciou uma atividade interna de discussão e apresentação de questões teóricas e metodológicas no escopo de sua atuação. Um dos objetivos principais da atividade interna era compartilhar os diversos conhecimentos e as visões sobre a questão regional e urbana. O resultado desta discussão pôde ser sintetizado na publicação *Economia regional e urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil*, que teve a ambição de ser suficientemente diversificada para incluir teorias e metodologias mais amplas possíveis. No exterior, já existem ótimos livros-texto recentes que sintetizam a ciência regional contemporânea de forma acessível para pesquisadores e executores de políticas.[31] Contudo, por um lado, todos têm uma ênfase em teorias e

31. Por exemplo: Combes *et al*. (2008); McCann (2001); Brakman *et al*. (2001); Armstrong e Taylor (2000); e Capello (2006).

problemas relacionados aos países desenvolvidos maduros. Por outro lado, os excelentes manuais produzidos no Brasil, como *Economia regional: teorias e métodos de análise*, de Haddad *et al.* (1989), deixaram de fora os notáveis avanços ocorridos na área nas últimas duas décadas. Enfim, o livro publicado pelo Ipea buscou apresentar as teorias contemporâneas advindas dos mais diversos programas de pesquisa da área, acrescentadas de um sabor brasileiro, destacando os problemas regionais e urbanos nacionais. Os leitores poderão verificar que, embora o tema seja bastante vasto, abrangendo da geografia à econometria espacial, o livro oferece, em especial aos formuladores de políticas e aos pesquisadores na área, uma visão geral das abordagens disponíveis.

Na área de turismo, parcerias com o Ministério do Turismo (MTur) permitiram produção ampla e inovadora, com contribuição metodológica. Trata-se do Sistema de Informações sobre o Mercado de Trabalho no Setor Turismo (SIMT), desenvolvido pelo Ipea desde 2004, com o apoio do MTur e da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan). Baseia-se em dados provenientes de pesquisa de campo coordenada pelo Ipea e das principais fontes sobre a mão de obra ocupada, produzidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) – Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD).

Esse sistema possibilita avaliar a importância socioeconômica do turismo, conduzindo à elaboração de diagnósticos mais precisos do desempenho das atividades características do turismo (ACTs) – alojamento, alimentação, transporte terrestre, transporte aéreo, transporte aquaviário, aluguel de transporte, agência de viagem e cultura e lazer. Entre outros aspectos, oferece uma aproximação da importância relativa do setor no conjunto da economia, permite acompanhar a geração de postos de trabalho formais e informais, além de mostrar o perfil da mão de obra, com atributos individuais e ocupacionais. Tais informações podem subsidiar a formulação das políticas públicas de turismo e o monitoramento do setor e de projetos integrantes do Plano Nacional de Turismo (PNT).

São mais de cem relatórios de pesquisa; publicações internacionais;[32] capítulos de livros (tais como: *Perfil regional da mão de obra no turismo* – 2013, no *Brasil em*

32. Por exemplo: *Integrated information system on the labor market in the Brazilian tourism sector: Ipea's experience*, de 2007; *Integrated information system on the labor market in the tourism sector*, de março de 2009; e *Measuring employment in the tourism industries in Brazil: from national to regional and local level Technical guide on best practices of measuring employes in the tourism industries*.

desenvolvimento); artigos; e TDs[33] e *Mensurando o emprego no setor turismo no Brasil: do nível nacional ao regional e local*, no prelo.

5 SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

Por se tratar de uma área do conhecimento bastante ampla e com interface entre temas econômicos, sociais e ambientais, os trabalhos desenvolvidos pela área de sustentabilidade ambiental do Ipea, ao longo da última década, foram bastante variados.

Uma primeira menção é o livro *Sustentabilidade ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano*, de 2010. No livro, estão incluídos temas como conservação da biodiversidade, energia, água, manejo de florestas, legislação ambiental, licenciamento, recursos comuns, rotulagem ambiental, mudanças climáticas, impactos da produção de etanol e empregos verdes. As subseções apresentam os temas pelos quais pode ser organizada a produção da área de sustentabilidade ambiental do Ipea.

5.1 Biodiversidade e serviços ecossistêmicos

5.1.1 Economia de ecossistemas e da biodiversidade

O objetivo da economia de ecossistemas e da biodiversidade (em inglês, *the economics of ecosystems and biodiversity* – TEEB) é promover um melhor entendimento do valor econômico da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos brasileiros, visando considerá-los nos processos de tomada de decisão e incorporá-los de maneira mais apropriada nas políticas públicas nacionais.

A pedido do Ministério do Meio Ambiente (MMA), a área de sustentabilidade ambiental realizou diagnóstico de estudos de valoração da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos realizados ao longo da última década.[34]

33. TDs nºs 1.308, *Caracterização da mão de obra do mercado formal de trabalho do setor turismo – estimativas baseadas nos dados da Rais de 2004*; 1.320, *Distribuição espacial da ocupação no setor de turismo: Brasil e regiões*; 1.580, *Ocupação do setor de turismo no Brasil: análise da ocupação nas principais ACTs nos estados, regiões e Brasil*; 1.842, *Aspectos metodológicos do Sistema Integrado de Informações Sobre o Mercado de Trabalho no Setor Turismo*; e 1.938, *Perfil da mão de obra do turismo no Brasil nas atividades características do turismo e em ocupações*.
34. TD nº 1.912, *A economia de ecossistemas e da biodiversidade no Brasil (TEEB-Brasil): análise de lacunas*.

Além disso, o Ipea possui assento na iniciativa Capital Natural Brasileiro, coordenada pelo MMA e que conta com a participação de diversas instituições governamentais brasileiras.

5.1.2 Uso sustentável

Os trabalhos têm sido direcionados à identificação de gargalos e à avaliação de políticas públicas afetas ao tema. Uma das linhas de pesquisa refere-se à exploração sustentável de produtos florestais madeireiros e não madeireiros, pois estes apresentam grande potencial de geração de emprego e renda, principalmente na Amazônia, além de resultarem em menor impacto sobre a biodiversidade nativa se comparados a outras alternativas de uso.

Nesse contexto, foram estabelecidas cooperações com o Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Pará (IDESP), a Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) e o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC), além do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) – esta última destinou-se a fornecer subsídios para o fortalecimento de uma economia de base florestal no Brasil.[35] Adicionalmente, duas políticas públicas relacionadas a esta temática foram estudadas nos últimos anos, ambas direcionadas a produtores extrativistas: Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio) e o Programa de Apoio à Conservação Ambiental Bolsa Verde.

O TD nº 1.569 – *Desafios da bioprospecção no Brasil* fornece um panorama dos desafios da bioprospecção no Brasil, evidenciando o valor econômico dos recursos genéticos e discutindo os principais avanços e obstáculos encontrados desde que se iniciou a regulamentação desses ativos em âmbito nacional e internacional. O TD nº 1.807 – *Como impulsionar a bioprospecção no Brasil: bases para uma moderna regulação do acesso a recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado* aprofunda a discussão dentro do contexto econômico, ecológico, social e cultural brasileiro, sugerindo alterações na regulamentação nacional de acesso a recursos genéticos e delineando alguns aspectos-chave para a confecção de um marco regulatório apropriado.

5.1.3 Florestas

O Ipea realizou a Avaliação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) 2007 a 2010 a convite do MMA e da Comissão Executiva

35. Para mais informações, ver o capítulo 9 do *Boletim regional, urbano e ambiental* nº 8, de 9 de dezembro de 2013, intitulado *Economia, concessões florestais e a exploração sustentável de madeira*.

do PPCDAm, coordenada pela Casa Civil da Presidência da República, cujos resultados foram publicados sob a forma de relatório de pesquisa. O objetivo principal foi avaliar, de forma abrangente, os resultados desta que é uma das mais importantes políticas públicas ambientais para a Amazônia, unindo diversos ministérios e governos estaduais em uma ação coordenada contra o desmatamento. Este estudo subsidiou ajustes na implementação de novas fases do plano e deve servir de linha de base para futuras avaliações deste. Todo o trabalho foi marcado também pela parceria com a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) e a Cooperação Alemã para o Desenvolvimento por meio da Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Governos estaduais solicitaram avaliações semelhantes sobre sua política ambiental, encontrando-se finalizada a Avaliação das Políticas de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Acre, elaborada a convite da Secretaria de Meio Ambiente do estado para subsidiar as futuras escolhas da política ambiental acreana.

Foi realizada também uma análise do montante de áreas de passivo de reserva legal que seriam anistiadas com as propostas de mudança na lei do Código Florestal Brasileiro. O Comunicado Ipea nº 96, *Código Florestal: implicações do PL 1876/99 nas áreas de Reserva Legal*, de 2011, foi realizado com a finalidade de fornecer subsídios inéditos para as discussões em pauta no Congresso Nacional que levaram à alteração da Lei nº 4.771/1965 (Código Florestal).

O relatório interno *Gargalos da regulamentação da produção e comercialização de sementes e mudas florestais nativas no Brasil*, de 2014, foi produzido com o objetivo de identificar os gargalos existentes no marco legal que define regras para a produção e comercialização de sementes e mudas florestais nativas no Brasil, visando subsidiar o trabalho de revisão da Instrução Normativa (IN) nº 56 do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (Mapa). O estudo vem sendo desenvolvido em parceria com o MMA, gerando subsídios para viabilizar o cumprimento da lei florestal no Brasil e para a formulação de políticas que visam à restauração da vegetação nativa.

5.2 Governança ambiental

O TD nº 1.904 – *Governança das políticas ambientais no Brasil: desafios à construção de um sistema integrado de avaliação*, traz como tema a avaliação de políticas ambientais. O TD discute em que medida os modelos avaliativos adotados atendem às necessidades dos gestores e propõe alternativas para o aperfeiçoamento da sistemática de avaliação das políticas ambientais, por meio de um sistema integrado de avaliação, estruturado sob a forma de "observatório de políticas ambientais" no Ipea.

Também nesse âmbito foi publicado o TD nº 1965 – *Ações do governo federal na área de influência do Projeto de Integração do rio São Francisco com bacias hidrográficas no Nordeste Setentrional: uma avaliação dos investimentos nos municípios do Plano de Ação*. A pesquisa intitulada Dimensionamento e Acompanhamento do Gasto Ambiental Federal tem o propósito de apresentar uma medida mais abrangente e efetiva do gasto ambiental federal ao longo dos anos, considerando que a mensuração dos dispêndios na área ambiental é um instrumento que ajuda a identificar a forma e a condução da política ambiental do país e pode servir de subsídio para a análise das políticas públicas de meio ambiente. A pesquisa assessora o MMA na quantificação de gastos em biodiversidade e desenvolve parceria, também, com o MP, que tem interesse em desenvolver análises conjuntas com o Ipea sobre os gastos ambientais federais.

Como atividade de assessoramento governamental, o Ipea participa do Consórcio ZEE Brasil, cujo objetivo é desenvolver metodologias e executar projetos para aperfeiçoar o zoneamento ecológico econômico (ZEE) e adequá-lo às necessidades da gestão territorial do país. Os objetivos específicos da participação do Ipea referem-se a discutir e apresentar propostas técnicas nos estudos de ZEE, sobretudo nas áreas de economia e sustentabilidade ambiental.

A área de sustentabilidade ambiental participou também da atualização do relatório de acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) no que se refere aos indicadores ambientais do ODM 7.

5.3 Sustentabilidade na agropecuária

O TD nº 1.782 – *A sustentabilidade ambiental da agropecuária brasileira: impactos, políticas públicas e desafios* abordou o tema da sustentabilidade ambiental do setor agropecuário brasileiro. O texto mostrou os principais impactos do crescimento da produção agropecuária sobre o meio ambiente, fez uma análise das políticas públicas atuais e discutiu as estratégias necessárias para mitigar estes impactos.

O artigo *Experiências agroecológicas brasileiras: uma análise à luz do desenvolvimento local*, publicado na *Revista brasileira de agroecologia,* em 2013, fez um levantamento das experiências agroecológicas realizadas no Brasil, analisando com base em indicadores de desenvolvimento local endógeno, e concluiu que a transição agroecológica é uma estratégia com potencial para promover o desenvolvimento rural socialmente justo no país.

O livro *Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas*, publicado em 2014, reuniu textos que analisam a experiência de programas e ações de caráter agroambiental desenvolvidos no Brasil por instituições governamentais e não governamentais, enfocando os desafios, as soluções encontradas e as lições aprendidas. Os conteúdos abordam aspectos variados do tema, como a assistência técnica e extensão rural, o cadastro ambiental rural, a adequação ambiental de propriedades rurais, a recuperação de pastagens degradadas, a produção de biocombustíveis, as compras públicas da agricultura familiar, a conservação ambiental em assentamentos da reforma agrária, o aproveitamento econômico de reserva legal e outros.

5.4 Resíduos sólidos

Em 2009, foi produzido o relatório *Pesquisa sobre pagamento por serviços ambientais urbanos para gestão de resíduos sólidos*, por solicitação do MMA. Além de realizar estimativas dos benefícios – atuais e potenciais, econômicos e ambientais – gerados pela reciclagem de resíduos sólidos urbanos (RSU) no país, o estudo apresentou propostas de políticas públicas voltadas para o pagamento por serviços ambientais gerados pelos diversos atores envolvidos na reciclagem, a fim de formalizar e estimular as diferentes atividades envolvidas neste processo. Em 2011, ainda por solicitação do ministério, o Ipea realizou uma série de diagnósticos setoriais, que resultaram na publicação de um conjunto de quatorze relatórios temáticos, que posteriormente integraram o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), lançado em setembro de 2011. As pesquisas resultaram também em TDs.

5.5 Mudanças climáticas

Em continuidade às pesquisas sobre mudanças climáticas, foi publicado o livro *Mudança do clima do Brasil: aspectos econômicos, sociais e regulatórios*. Lançado em 2011, o livro foi produzido em português e inglês, em cooperação com a área de regulação do Ipea.

6 *SOFTWARE* DE ANÁLISE ESTATÍSTICA E ESPACIAL

O IpeaGEO é um *software* gratuito, com funcionalidades estatísticas e de georreferenciamento. Além de possuir diversas ferramentas econométricas, também permite a aplicação de análises que utilizam estatística espacial. O programa disponibiliza bases de dados como censos e índice de desenvolvimento humano (IDH), que o usuário pode adaptar às regiões do território nacional. Foi construído com o intuito de integrar e facilitar estudos estatísticos e geográficos com as diversas regiões do Brasil,

facilitando a visualização dos efeitos micro e macroeconômicos de políticas públicas. Devido a sua capacidade de gerar estudos estatísticos/econométricos e demonstrar os resultados visualmente em mapas e gráficos, torna-se uma ferramenta valiosa para planejamentos econômicos e sociais, assim como para a avaliação de projetos. O *software* é inovador, pois mescla duas importantes áreas de análise: estatística e cartografia. Com isso, se destaca dos demais programas estatísticos que não possuem a capacidade de visualização dos resultados estatísticos/econométricos em mapas de regiões brasileiras. É o único *software* em língua portuguesa e totalmente gratuito que combina técnicas de georreferenciamento com estatística, tornando-se de suma importância para análises futuras de dados sociais e econômicos. Em sua segunda versão, a ampla gama de ferramentas de estudo permite que o usuário realize variadas análises em um único *software*. Em relação à primeira, ela apresenta melhorias visuais, além do acréscimo de diversas ferramentas. Totalmente repaginada, a versão 2.0 foi lançada em março de 2014, e o número de *downloads* já chegou a 5 mil. Em suma, o IpeaGEO 2.0 é um programa de fácil utilização, que permite ao usuário, independentemente do nível de conhecimento acerca de tecnologia da informação, realizar análises robustas de aspectos socioeconômicos das regiões brasileiras.

REFERÊNCIAS

ARMSTRONG, H.; TAYLOR, J. **Regional economics and policy**. Massachusetts: Blackwell, 2000.

BRAKMAN, S.; GARRETSEN, H.; VAN MARREWIJK, C. **An introduction to geographical economics**. New York: Cambridge University Press, 2001.

CAPELLO, R. **Regional Economics**. London: Routledge, 2006. (Routledge Advanced Texts in Economics & Finance).

COMBES, P. P.; MAYER, T.; THISSE, J. F. **Economic geography**: the integration of regions and nations. Princeton: Princeton University Press, 2008.

HADDAD, P. R. *et al.* **Economia regional**: teorias e métodos de análise. Fortaleza: BNB/Etene, 1989. Disponível em: <http://goo.gl/sMGoRn>.

MCCANN, P. **Urban and regional economics**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

DIRETORIA DE ESTUDOS E POLÍTICAS SETORIAIS DE INOVAÇÃO, REGULAÇÃO E INFRAESTRUTURA (DISET)

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos dez anos, a Diset desenvolveu um conjunto extenso de trabalhos de pesquisa, pautado por uma linha de ação conectada com as preocupações presentes nas principais economias: a realização de análises sobre as causas, os condicionantes e os impactos dos processos de inovação tecnológica nas empresas, bem como avaliações das ações e políticas das instituições que apoiam o desenvolvimento científico e tecnológico. No período, foram publicadas dezenas de livros e centenas de estudos com análises nas áreas de indústria, serviços, infraestrutura, agricultura e recursos minerais. Alguns aspectos importantes caracterizaram a forma de atuação da diretoria: a reunião, para trabalhos conjuntos, dos talentos de dezenas de pesquisadores do Ipea e de diversas universidades brasileiras, a construção de uma grande coleção de dados estatísticos com base em dados de diversas instituições públicas, e a formação de uma equipe de estatísticos que trabalha de forma integrada com os pesquisadores.

Como resultado das pesquisas realizadas, foram ampliados os conhecimentos sobre diversas áreas importantes e respondidas questões fundamentais para o desenvolvimento brasileiro: como as empresas líderes na economia brasileira difundem tecnologia e conhecimentos; quais são os impactos da modernização tecnológica sobre o nível e a qualidade do emprego nas empresas; qual a importância dos segmentos de serviços mais intensivos em tecnologia para o desenvolvimento brasileiro; e qual é a importância dos fundos setoriais para o desenvolvimento tecnológico das empresas. As informações a seguir apresentam uma síntese das principais realizações da Diset, principalmente com base nos livros que esta publicou.

Em 2003, após diagnosticar que a indústria brasileira precisava dar um salto competitivo rumo à inovação e à diferenciação de produtos e serviços, além de se inserir mais profundamente no comércio internacional, o governo federal lançou a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Desde o início de sua formulação, o Ipea, por meio da Diset, esteve envolvido ativamente em sua elaboração, bem como na estruturação de instituições que dariam suporte institucional a sua execução, ou seja, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), junto com o aporte financeiro à modernização tecnológica das empresas, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).

O engajamento da Diset na formulação e no acompanhamento da PITCE, bem como nos demais planos de desenvolvimento tecnológico lançados pelo governo federal, notadamente o Plano de Ação em Ciência Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional (Pacti), em novembro de 2007, e a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), em maio de 2008, e ainda a assinatura de um convênio com a FINEP, em dezembro de 2006, definiram uma parte importante do plano de trabalho que a diretoria desenvolveria até o final daquela década, como se observa por meio das publicações lançadas até 2011.

Nesta década, a assinatura de convênios com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e com a Petrobras adicionaram novas linhas de pesquisa, com a participação de pesquisadores do Ipea e de universidades brasileiras, resultando em diversos trabalhos publicados até 2013.

Em 2014, a Diset continua na linha de desenvolvimento de estudos em estreita cooperação com órgãos do governo federal, como o MCTI, a ABDI, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Empresa de Planejamento e Logística (EPL). Estas colaborações e ainda o Plano Brasil Maior – que estabeleceu diretrizes para a política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal para 2011 e 2014 – adicionaram uma série de projetos de pesquisa, a exemplo dos estudos setoriais sobre as condições da infraestrutura de laboratórios de pesquisas tecnológicas e da pesquisa sobre a produtividade das empresas, ora em andamento.

As linhas de pesquisa acima e outras desenvolvidas pela Diset completam, em 2014, dez anos de realizações da diretoria, em estreita articulação com os objetivos explicitados na missão institucional do Ipea, ou seja, colaborar para o aprimoramento das políticas públicas e assessorar o Estado em suas decisões estratégicas. As linhas de pesquisa citadas e outras linhas de atuação, com sua produção resultante, são comentadas a seguir.

Para apoiar a implementação das ações no âmbito da PITCE, a Diset coordenou o projeto Inovações, Padrões Tecnológicos e Desempenho das Firmas Industriais Brasileiras. Os estudos desenvolvidos, que originaram o livro com o mesmo título do projeto, publicado em 2005, tiveram como característica original o fato de que os dados compilados consistiram no mais amplo conjunto de informações até então reunido sobre a indústria brasileira. Ao categorizar as empresas segundo suas estratégias competitivas, o projeto mapeou o patamar competitivo da indústria, permitindo diagnósticos mais precisos para apoio à PITCE. O período principal de análise do projeto compreendeu

os anos entre 1998 e 2000, isto é, logo após a abertura comercial da década de 1990. O projeto teve caráter mais estrutural que conjuntural, mas suas análises e resultados foram influenciados pelo ambiente econômico que caracterizava o período.

O livro publicado representou o mais completo e amplo estudo já realizado sobre a inovação tecnológica na indústria nacional. Ao mesmo tempo, foi um marco nos planos de trabalho da Diset, em função tanto do engajamento da diretoria na formulação daquela política como dos desdobramentos em termos dos trabalhos de pesquisa e de publicações de livros que se seguiram.

O estudo desenvolvido, ao classificar as empresas segundo sua estratégia competitiva, mostrou que havia na economia brasileira um grupo de 1.199 empresas que competiam por meio da diferenciação e inovação de produtos, cujas escalas de produção, de eficiência técnica, de produtividade por trabalhador, de liderança no mercado e de número de pessoas ocupadas e valor do faturamento se mostraram significativamente superiores aos mesmos indicadores das demais empresas, classificadas em duas outras categorias que espelhavam estratégias competitivas com menores esforços de inovação tecnológica. Os estudos concluíram que as empresas que inovam e diferenciam produtos geram postos de trabalho de maior qualidade, pois empregam mão de obra mais qualificada, mais bem remunerada e com mais estabilidade no emprego. Inovar e diferenciar produtos permite às empresas exportar com maior valor agregado, obtendo preço-prêmio nas suas vendas ao exterior.

No processo de pesquisa que originou o livro, cabe mencionar a riqueza da articulação das diversas bases de dados utilizadas. Para a integração dos bancos de dados, o Ipea desenvolveu metodologias próprias e realizou um conjunto de testes estatísticos, que possibilitaram o tratamento conjunto dos microdados das seguintes bases: Pesquisa Industrial e Inovação Tecnológica (PINTEC); Pesquisa Industrial Anual (PIA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Secretaria de Comércio Exterior (Secex), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); Censo do Capital Estrangeiro (CEB) e Registro de Capitais Brasileiros no Exterior (CBE), do Banco Central do Brasil (BCB); e a base de dados de compras governamentais (ComprasNet), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

No ano seguinte, 2006, foi publicado o livro *Tecnologia, exportação e emprego*, um conjunto de pesquisas com análises sobre as relações entre os processos de inovação

tecnológica e a geração de empregos e exportações. Foi o maior estudo realizado sobre o emprego formal no Brasil à época. O estudo reuniu dados de 80 mil empresas industriais e 40 mil empresas de serviços, de 1996 a 2004. O livro tratou, com abordagem inovadora, de um dos principais desafios da economia brasileira na primeira metade da década de 2000: a geração de empregos. O trabalho mostrou como são e onde estão as firmas brasileiras que mais geraram empregos nos últimos anos: justamente aquelas grandes empresas que adotaram inovações tecnológicas e que, em virtude das inovações, encontraram novas oportunidades para ampliar suas vendas. O livro levantou também um desafio importante para o sistema educacional brasileiro: as inovações tecnológicas requerem trabalhadores mais qualificados, tanto para operar as novas tecnologias, após sua implementação, quanto para capacitar as empresas a inovar.

Também em 2006, a Diset publicou o livro *Estrutura e dinâmica do setor de serviços no Brasil*. O livro analisou as interações entre a inovação e o setor de serviços na economia brasileira. Assim como no primeiro livro comentado, a realização das análises valeu-se da maior base de dados já reunida sobre as firmas que fornecem serviços no país. Todos os pesquisadores trabalharam com microdados e utilizaram a mesma base de dados reunida pelo Ipea. A organização dos capítulos refletiu a preocupação na investigação de temas como serviços intensivos em conhecimento, inovação e produtividade. Especial relevância foi dada também aos segmentos prioritários da política industrial, como *software*, infraestrutura, investimento estrangeiro e as exportações, assim como à análise da distribuição espacial da produção de serviços no Brasil. O livro representou o terceiro da série de estudos que a diretoria vinha desenvolvendo sobre o tema da inovação. Criar condições para o crescimento e desenvolvimento da produção de serviços, com o objetivo de impulsionar a inovação, é uma agenda de governo e foi por este motivo que o Ipea incluiu este tema em sua agenda de pesquisas.

Em dezembro de 2006, o Ipea assinou com a FINEP o convênio denominado Estudos da Produção, Tecnologia e Inovação, tendo o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) como fonte dos recursos para apoio ao projeto. Foram publicados pelo projeto, nos anos seguintes, sete livros, entre os quais os comentados a seguir, em continuação à temática da inovação tecnológica, agora com diversas matizes.

O primeiro livro do convênio com a FINEP foi *As empresas brasileiras e o comércio internacional*, publicado em 2007. Em sua avaliação sobre os determinantes das exportações

industriais, o livro baseou-se na grande base de dados reunida pela Diset e utilizada nos livros já comentados. Com o uso de microdados, envolvendo detalhes relativos à inovação e às exportações de empresas, foram construídos indicadores sobre a competitividade e o desempenho das empresas industriais brasileiras, concluindo-se que a inovação tecnológica é um fator cada vez mais determinante das exportações brasileiras.

O segundo livro do convênio foi *Technological innovation in brazilian and Argentine firms*, de 2007. O livro fez parte de um amplo projeto desenvolvido pelo Ipea, destinado a formular políticas públicas para o crescimento econômico com inclusão social. Especial atenção foi dirigida para análises comparativas das trajetórias tecnológicas e dos padrões de inovação observados na América Latina e em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico ou Econômico (OCDE). Encorajada pelo debate sobre estas questões, a Diset iniciou um diálogo com economistas argentinos, com os quais uma série de estudos conjuntos foi realizada, com foco em estratégias de negócios nos dois países. A natureza pioneira desta pesquisa reside no fato de que os dados recolhidos das empresas industriais brasileiras e argentinas foram classificados de acordo com os mesmos critérios. A classificação foi criada para distinguir as empresas que competem por meio da diferenciação do produto e da inovação tecnológica daquelas cuja competição se dá mediante os preços de seus produtos.

O terceiro livro da série foi publicado em 2008, com o título *Políticas de incentivo à inovação tecnológica no Brasil*. O livro avaliou instituições, programas e políticas de incentivo à ciência, tecnologia e inovações (CT&I), no contexto dos estudos que vêm sendo desenvolvidos pela Diset, desde 2005, sobre a inovação tecnológica no setor produtivo e seus impactos na produtividade das empresas e na geração de empregos. Foram analisados no livro os programas de apoio financeiro à inovação tecnológica da FINEP, do FNDCT e do BNDES; as fontes de crescimento da agricultura; o impacto das marcas e patentes no desempenho econômico das firmas; entre diversos outros estudos.

O livro *Inovação: estudos de jovens pesquisadores brasileiros*, de 2010, o quarto da série, foi uma publicação conjunta da FINEP, do Ipea, da Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo (FUSP), do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IES-USP) e do Observatório da Inovação e Competitividade (OIC). O livro trouxe 24 artigos, vários deles com base nos dados da PINTEC do período 2006-2008. A escolha dos trabalhos foi resultado de um edital lançado pelo Ipea e pelo Instituto de Estudos Avançados da Univesidade de São Paulo (IEA-USP), que convidou pesquisadores em formação, especialmente mestrandos e doutorandos, para submeterem seus projetos. O resultado foi

uma obra em dois volumes, com diversos estudos que avaliaram vários aspectos da inovação, como: proposta de indicadores de inovação para economias emergentes, patentes em firmas inovadoras, estudo dos princípios que orientam a inovação na Google, empreendedorismo no Brasil, entre diversos outros temas.

Outro livro da série foi *O núcleo tecnológico da indústria Brasileira*, em 2011. Ao avaliar que o Brasil possui um núcleo de empresas que realiza inovações por meio de conhecimentos novos e não apenas pela aquisição de máquinas e equipamentos, o livro analisou como as empresas acumulam conhecimento para realizar inovações tecnológicas. As indagações do livro formaram um elenco de questionamentos adequados para o aprimoramento de políticas públicas de inovação, ou seja: se as empresas líderes no Brasil têm capacidade de geração endógena de tecnologia em intensidade e densidade suficientes para puxar ou difundir capacidades e progresso por todo o sistema produtivo; quem são e quantas são; quais suas características; e qual sua posição em relação às líderes de outros países. Para estudar tais questões, as empresas líderes foram classificadas como líderes na diferenciação de produtos e como líderes em custo. No primeiro caso, as firmas ampliam sua participação no mercado pela demonstração de que seu produto é diferente dos concorrentes em diversos atributos. Outro segmento identificado são as empresas seguidoras, que apresentam grande capacidade de imitar e de acompanhar as mudanças tecnológicas em seu setor, diferenciar produtos ou realizar mudanças para diminuir seus custos. O livro identificou ainda as empresas emergentes, não classificadas como líderes ou seguidoras mas que investem em pesquisa e desenvolvimento (P&D) ou inovam com produto novo para o mercado mundial, ou possuem laboratórios de P&D.

Foi elaborado também o livro *Paedi – Pesquisa sobre atitudes empresariais para desenvolvimento e inovação*, publicado como resultado da pesquisa de mesmo nome, realizada com o objetivo de traçar o perfil e conhecer as motivações, as estratégias e os desafios enfrentados por empresários inovadores no Brasil. A pesquisa revelou a existência de um grupo dinâmico de empresários brasileiros que se orientam por comportamentos distintos dos empresários do período da industrialização substitutiva de importações, os quais vêm sendo caracterizados pela busca de padrões de qualidade e produtividade internacionais e por reestruturações na firma, de forma a criar ambientes propícios à realização de inovações tecnológicas e organizacionais. Com esta publicação, foi finalizado o projeto Estudos da Produção, Tecnologia e Inovação, assinado com a FINEP.

Em 2009, a Secretaria Executiva do MCTI solicitou ao Ipea e ao Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar), da Universidade Federal de Minas Gerais

(UFMG), que firmassem parceria para realizar estudos de avaliação das ações financiadas pelo FNDCT – particularmente os fundos setoriais, cujos recursos são alocados no FNDCT e geridos pela FINEP –,[1] os quais culminaram na pesquisa *Avaliação dos fundos setoriais*. O objetivo dos estudos foi propor uma metodologia de avaliação dos resultados dos projetos apoiados pelos fundos setoriais para responder a uma pergunta básica: até que ponto o FNDCT, com os recursos dos fundos setoriais, tem induzido o desenvolvimento do sistema de inovação brasileiro.

A avaliação dos fundos setoriais foi processada por meio da construção de matrizes de interação em três bases de dados: *i*) 13.433 projetos apoiados pelos fundos setoriais até 2008; *ii*) grupos de pesquisa cadastrados no diretório do CNPq; e *iii*) a base da Rais, que contém um grande número de informações sobre as empresas nela cadastradas. O diretório do CNPq tinha armazenadas as informações de 24.642 grupos de pesquisa e também as informações de todos os pesquisadores participantes destes grupos, totalizando 68.100 pesquisadores.

Entre os 13.433 projetos apoiados pelos fundos setoriais analisados, havia 1.831 com participação de empresas. Estes representaram 14% dos projetos apoiados pelos fundos setoriais analisados no trabalho e pouco mais de 35% do valor total desembolsado. Ao todo, os projetos analisados desembolsaram mais de R$ 1,5 bilhão de 2000 a 2008. Os trabalhos desenvolvidos pela Diset envolveram 23 pesquisadores do Ipea e diversos pesquisadores do Cedeplar e de universidades brasileiras. Além dos trabalhos com análises individuais dos fundos setoriais, foram produzidas oito avaliações horizontais, entre as quais: *O FNDCT e o núcleo da indústria brasileira*, *Impactos dos fundos setoriais nas empresas* e *Contribuição dos fundos setoriais para a mudança na base tecnológica do país*.

Outra linha de pesquisas com forte atuação da Diset encontra-se no setor de infraestrutura. Entre as realizações da área, comentadas mais à frente neste capítulo, o livro *Infraestrutura econômica no Brasil: diagnósticos e perspectivas para 2025*, publicado em 2010, foi o primeiro no país a tratar de toda a infraestrutura econômica. A obra inicia-se com um capítulo intitulado *Experiências latino-americanas em infraestrutura econômica*,

1. Os fundos foram criados a partir de 1999, para servirem como instrumentos de financiamento de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação. Há dezesseis fundos setoriais, sendo quatorze relativos a setores específicos e dois transversais: Fundo Verde-Amarelo (FVA), voltado à interação universidade-empresa, e Fundo de Infraestrutura (CI-Infra), que apoia a melhoria da infraestrutura de instituições de ciência e tecnologia (ICTs). Com exceção do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTTEL), gerido pelo Ministério das Comunicações (MC), os recursos dos demais fundos são alocados no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e administrados pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), como sua Secretaria Executiva.

seguido das temáticas: desafios e oportunidades no setor elétrico; perspectivas para o setor de petróleo e gás; biocombustíveis: etanol e biodiesel; desafios e oportunidades do setor de telecomunicações; panorama e perspectivas para o transporte aéreo no Brasil e no mundo; gargalos, investimentos, concessões e preocupações com o futuro das rodovias brasileiras; portos brasileiros; e transporte ferroviário de cargas. Como resultado deste trabalho, o Ipea foi convidado a participar de vários eventos em associações empresariais sobre as temáticas citadas.

2 PETROBRAS

As empresas vinculadas à cadeia produtiva do petróleo têm um papel relevante no novo ciclo de desenvolvimento, pois uma parte significativa dos investimentos na economia nos próximos anos será realizada nesta cadeia. Este contexto motivou o Ipea e a Petrobras a firmarem parceria para mensurar a importância das atividades da companhia para o desenvolvimento produtivo e tecnológico das empresas no Brasil que fornecem bens e serviços à estatal. Com tais objetivos, foram assinados dois convênios entre as duas instituições em 2007, com vistas à realização de dois estudos: *i*) *Impactos tecnológicos das parcerias da Petrobras com as universidades e centros de pesquisa nas firmas brasileiras*; e *ii*) *Poder de compra da Petrobras: impactos econômicos em seus fornecedores*.[2] O resultado foram dois livros, previstos nos dois convênios, além de um terceiro livro, sobre a história da Petrobras (*Petróleo em* águas profundas*: uma história tecnológica da Petrobras na exploração e produção* offshore), publicado pelo Ipea em 2013.

O convênio resultou em uma parceria singular, pela dimensão das informações e das competências que foram mobilizadas. A Diset coordenou uma equipe de pesquisadores da própria instituição e profissionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), da Universidade Federal Fluminense (UFF), da Universidade Federal do Paraná (UFPR), da UFMG, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), da Universidade de Brasília (UnB), da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e da Universidade de São Paulo (USP). Os trabalhos reuniram o maior conjunto de informações sobre a cadeia produtiva do petróleo no Brasil. As informações foram provenientes de 69.874 empresas que forneceram bens e serviços para a Petrobras nos dez anos compreendidos entre 1998 e 2007. A seguir, apresenta-se uma síntese dos dois livros previstos nos convênios e publicados pela Diset.

2. Os dois convênios foram realizados sob a égide do Termo de Cooperação nº 6000.0035340.07-4, assinado entre a Petrobras, o Ipea e a Fundações de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (FINATEC), em 13 de dezembro de 2007.

2.1 Poder de compra da Petrobras: impactos econômicos nos seus fornecedores (2011)

A pesquisa *Poder de compra*, do segundo convênio, foi desenvolvida antes da pesquisa do primeiro convênio e resultou na publicação de um livro com três volumes, com 26 estudos acerca dos impactos das compras da Petrobras sobre as empresas fornecedoras de bens e serviços. Os estudos abrangeram dados de empresas de setores variados, como o naval, de equipamentos submarinos, de serviços de transporte marítimo e o siderúrgico. Foram ainda realizados estudos dos impactos da Petrobras nas decisões de investimento dos fornecedores, no trabalho qualificado das empresas, nos provedores de logística *offshore* e ainda quanto a outros variados aspectos nas firmas que interagem com a Petrobras.

2.2 Impactos tecnológicos das parcerias da Petrobras com universidades, centros de pesquisa e firmas brasileiras (2013)

A pesquisa foi realizada com o objetivo de gerar conhecimento sobre a natureza e a qualidade das parcerias entre universidades, centros de pesquisa e firmas, visando subsidiar a Petrobras na promoção de novas parcerias e na consolidação de redes de conhecimento no setor de petróleo e gás natural. A principal hipótese norteadora do estudo foi que a interação da Petrobras com universidades e instituições de pesquisas para desenvolver determinados produtos ou tecnologias contribui para gerar novos conhecimentos e experiências entre os pesquisadores envolvidos neste processo. Por sua vez, a interação contribui para que universidades e institutos de pesquisas façam novos contratos com outras empresas, utilizando os conhecimentos e a experiência adquiridos, formando uma rede no setor de petróleo e gás natural. O livro publicado foi composto por doze análises, cujos capítulos abordaram temas como: *A Petrobras e ICTs: a construção de parcerias*; *Caracterização dos investimentos em P&D da Petrobras*; e *A Petrobras e a distribuição de mão de obra de pesquisa na área de biotecnologia no Brasil*.

2.3 Propriedade intelectual e aspectos regulatórios em biotecnologia

O debate acerca das condições de desenvolvimento e apropriabilidade das biotecnologias foi analisado nesse livro, de 2013. Apesar de o país agregar uma das maiores biodiversidades do planeta, a transformação de tais ativos naturais na geração de riquezas ainda pode ser considerada modesta ante o potencial nacional. Neste debate, as legislações de propriedade intelectual têm papel singular, dado que a concessão de patentes relativa a seres vivos ainda é objeto de fortes controvérsias em todo o mundo. A primeira dificuldade reside na diferenciação entre uma descoberta e uma invenção.

Visando contribuir para o debate, o livro realiza comparações de legislações relativas ao patenteamento em biotecnologias entre o Brasil e os países ou as regiões selecionadas, incluindo Estados Unidos, União Europeia, Japão, China e Índia. A obra apresenta a evolução histórica das biotecnologias nos países mencionados; discute as legislações de propriedade intelectual, incluindo patentes e legislações complementares, como proteção à variedade de plantas; e discute as regulamentações específicas presentes em cada país que podem impactar no desenvolvimento das biotecnologias, como regras de proteção à pesquisa em saúde ou relacionadas à biodiversidade. No apêndice B,[3] uma tabela comparativa consolida as matérias patenteáveis em biotecnologias, permitindo analisar o que pode ou não ser patenteado em cada um dos países selecionados.

O trabalho foi bem recebido pela academia, em momento no qual se debatia uma eventual modificação da Lei da Propriedade Industrial em termos da patenteabilidade de material genético. O principal mérito do estudo foi organizar e debater informações em um texto praticamente inédito em língua portuguesa.

3 A DISET EM 2014

Neste ano, vêm sendo desenvolvidos diversos projetos, tanto em acordo com as pesquisas sobre inovações até então realizadas como pela agregação de novas linhas de pesquisa. Três novas pesquisas se destacam:

a) a análise da trajetória da produtividade no país, visando diagnosticar as causas da redução dos ganhos de produtividade da economia brasileira. Nos trabalhos que compõem este bloco, pretende-se acompanhar a evolução da produtividade no período recente e discutir com profundidade os diferentes indicadores comumente utilizados para mensurar a produtividade;

b) o projeto Mapeamento da Infraestrutura de Pesquisa no Brasil, que coletou, em 2013, dados da infraestrutura de laboratórios, por meio de um formulário informatizado desenvolvido pelo CNPq, em parceria com o MCTI e o Ipea. Das 4.500 infraestruturas de laboratórios previamente identificadas – vinculadas a aproximadamente 180 instituições –, 2.119 infraestruturas, de 131 diferentes instituições, concluíram o preenchimento e realizaram o envio eletrônico dos formulários completos ao CNPq. A partir destes 2.119 formulários, foram realizados filtros e identificadas 1.760 infraestruturas finais, que formam a base das análises setoriais a serem realizadas no segundo semestre de 2013; e

3. Para mais informações, consultar a publicação *Propriedade intelectual e aspectos regulatórios em biotecnologia*.

c) como fruto do reconhecimento dos trabalhos da Diset na área de infraestrutura, foi celebrado o Termo de Cooperação nº 02/2013, entre o Ipea e a EPL, com o objetivo de desenvolver estudos de uma matriz origem/destino de transporte regional de cargas e passageiros, para auxiliar o planejamento dos transportes no Brasil pelo período de vinte anos.

3.1 A área de infraestrutura da Diset

A área de infraestrutura vem apresentando um extenso conjunto de realizações, que têm ganhado destaque em conexão com a conscientização crescente sobre as falhas deste setor no Brasil. Citam-se entre as diversas realizações da área:

a) a publicação, em 2005, do *Texto para discussão* (TD) nº 1.129 – *Perspectivas do crescimento do transporte por cabotagem no Brasil*, para o qual foi criada metodologia própria, que possibilitou quantificar o potencial da cabotagem a partir do transporte de carga rodoviário e ferroviário. O trabalho tornou-se referência neste tema, ainda pouco explorado. Após este trabalho, o Ipea participou de vários eventos relacionados ao tema e da elaboração de uma política pública para o setor;

b) a elaboração, em 2007, do TD nº 1.286 – *A eficiência do Estado e as concessões de rodovias: preocupações com o valor do pedágio e sugestões para operacionalizar a modicidade tarifária*, o qual apresentou sugestões para a incorporação aos contratos de concessão de mecanismos que permitissem avançar no sentido da modicidade tarifária, tema até então não abordado. Estas foram paulatinamente incorporadas aos contratos celebrados pela Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT) a partir de 2008. Recentemente, o Ipea reavaliou os pedágios por meio do TD nº 1.668 – *Rodovias brasileiras: políticas públicas, investimentos, concessões e tarifas de pedágio*;

c) a publicação, entre 2009 e 2011, dos TDs nºs 1.423 – *Gargalos e demandas da infraestrutura portuária e os investimentos do PAC: mapeamento Ipea de obras portuárias*; 1.465 – *Ferroviárias*; e 1.592 – *Rodoviárias*. Além de uma avaliação aprofundada sobre o desempenho das obras constantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para cada um dos três modos de transporte, os estudos incluíram um mapeamento detalhado das necessidades de investimentos nestes setores. Os mapeamentos se tornaram referência nos meios especializados, na academia, na imprensa e no governo federal;

d) a elaboração da Nota Técnica da Diset nº 5, de 2011 – *Aeroportos no Brasil: investimentos recentes, perspectivas e preocupações*, com ampla repercussão nacional, e até internacional, por chamar a atenção para a grave situação operacional dos vinte maiores aeroportos brasileiros, consequência do forte crescimento da demanda e de insuficientes investimentos, destacando a dificuldade de conclusão de importantes obras a tempo de atender ao evento da Copa do Mundo de 2014.

A partir deste marco, o governo federal tomou uma série de medidas para dinamizar o setor aéreo, entre as quais a criação da Secretaria de Aviação Civil (SAC), na condição de ministério, e a concessão de cinco grandes aeroportos ao setor privado (Guarulhos, Campinas, Brasília, Galeão e Confins);

e) a apresentação, em 2012, do estudo contido no capítulo 4 – *Financiamento da infraestrutura de transportes no Brasil* da publicação anual *Brasil em desenvolvimento* (2011, volume 1), o qual apresentava um retrospecto dos investimentos públicos e privados na infraestrutura de transportes no período 2002-2010, que se tornou posteriormente uma referência para especialistas da academia, de consultorias, da imprensa e de alguns setores do governo federal. Dada a demanda por informações acerca de tais investimentos, em 2014 foi elaborado o TD *Investimentos na infraestrutura de transportes: avaliação do período 2002-2013 e perspectivas para 2014-2016*, que se encontra em revisão editorial, mas já foi discutido em fóruns especializados; e

f) o lançamento, também em 2012, da Nota Técnica da Diset nº 6 – *Considerações sobre os marcos regulatórios do setor ferroviário brasileiro – 1997-2012*. A partir da análise da base regulatória das concessões ferroviárias da década de 1990, a nota analisa as mudanças efetuadas a partir de 2011 para ampliar a concorrência no setor, em especial no lançamento do Programa de Investimentos em Logística (PIL), em 2012. São avaliadas ainda as vantagens e desvantagens do novo modelo e ressaltadas algumas dificuldades para sua implementação. Como resultado, o Ipea foi chamado a assessorar a VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias, empresa pública responsável pela execução do novo modelo. Ainda no setor ferroviário, o Ipea produziu o TD nº 1.920 – *Considerações sobre a alocação de riscos na concessão do trem de alta velocidade entre Rio de Janeiro, São Paulo e Campinas*, debatido junto à APL.

3.2 A área de agricultura da Diset

Diversas linhas de pesquisa têm sido desenvolvidas pelo setor de agricultura Agricultura da Diset, nos últimos 10 anos.

Em 2005, o TD nº 1.071 – *Tarifas agrícolas europeias: uma contribuição para sua interpretação* abordou a temática de comércio exterior, cujos resultados foram incorporados a análises desenvolvidas em áreas de negociação do governo federal. Em 2006, foram contempladas avaliações nas frentes de melhoramento genético,[4] prestação de serviços à agropecuária[5] e avaliação dos termos de troca para a cultura da soja,[6] cobrindo diversos

4. Texto para discussão (TD) nº 1.199, *Contribuição do melhoramento genético para a redução de preço dos alimentos.*
5. TD nº 1.215, *Da frente para trás: prestação de serviços à agropecuária e especialização regional no Brasil.*
6. TD nº 1.239, *Os termos de troca para a soja na agricultura brasileira.*

matizes da produção agropecuária brasileira, desde a questão da pesquisa em sementes e seus impactos até a oferta de serviços de extensão rural ao setor.

No exercício de 2007 foi reforçada a capacidade analítica na questão de produtividade agropecuária, com a publicação do TD nº 1.254 – *Explicando as diferenças na produtividade agrícola no Brasil*, um estudo rico quanto à montagem da base de dados utilizada, nem sempre trivial para o setor agropecuário, para o qual as séries de dados são escassas. No ano seguinte, 2008, a temática de comércio exterior foi retomada com o TD nº 1.321, que trazia em seu título uma pergunta *Produtos agropecuários: para quem exportar?*, despertando a atenção de setores da academia e também da gestão de políticas públicas nas áreas agrícola e comercial.

Entre 2011 e 2012, foram realizados estudos sobre biocombustíveis e suas matérias-primas agrícolas, com enfoque na fase agrícola da produção, compondo dois capítulos de livros e duas notas técnicas. Diante do cenário de crise na produção de etanol e de aumento da produção de biodiesel, desafios como mudanças na regulação, tributação, impactos ao meio ambiente e inovação tecnológica foram abordados pela área de agricultura em publicações diversas, a exemplo do capítulo 4, do livro publicado pelo Ipea: *Infraestrutura econômica no Brasil: diagnósticos e perspectivas para 2025*, Série Eixos do Desenvolvimento, de 2011. Os estudos abriram um amplo espaço para a participação do Ipea em eventos especializados e foros de suporte a políticas públicas, como as câmaras temáticas setoriais do Ministério da Agricultura.

Entre 2011 e 2013, foram realizados alguns estudos sobre a heterogeneidade estrutural e produtiva na agricultura brasileira, sendo publicados pela Diset os TDs nºs 1.708 – *Heterogeneidade estrutural no setor agropecuário brasileiro: evidências a partir do Censo Agropecuário de 2006* e 1.740 – *Heterogeneidade produtiva na agricultura brasileira: elementos estruturais e dinâmicos da trajetória produtiva recente*, além de dois capítulos de livros em parceria com a Cepal e com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Foram abordadas as disparidades produtivas, tecnológicas, regionais e de porte da agricultura brasileira, que despertaram grande debate nacional após a divulgação do Censo Agropecuário de 2006. Os trabalhos tiveram ampla repercussão no meio acadêmico e na gestão de políticas públicas, fomentando e inspirando a elaboração de outros estudos e eventos no país, a exemplo do LII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (Sober): heterogeneidade e suas implicações no rural brasileiro, realizado em 2014.

Em 2013, no âmbito de estudos e avaliações de políticas agrícolas, o TD nº 1.910 – *Seguro agrícola no Brasil e o desenvolvimento do Programa de Subvenção ao Prêmio* analisou

o seguro agrícola no Brasil e seu Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Agrícola, tema de grande demanda de agricultores, gestores e seguradoras, sendo a primeira avaliação externa ao Mapa, tendo colocado o Ipea no debate com a academia e subsidiado ações deste ministério e do Ministério da Fazenda (MF), bem como auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU).

A temática comercial foi revisitada em dois estudos de 2014,[7] que se dedicaram a identificar produtos agropecuários líderes no comércio externo brasileiro, consubstanciando um ponto de partida acerca da capacidade local de elevar seus volumes comerciais em bens alimentares. Também em 2014, foi produzido o TD nº 1.926 – *Expansão de área agrícola: perfil e desigualdade entre as mesorregiões brasileiras*, que versou sobre a questão da expansão de área agrícola no país e despertou o interesse da mídia, por conta da debatida disponibilidade relativa do fator terra no Brasil.

Ademais dos estudos citados, a produção de trabalhos relativos ao setor de agricultura no Ipea sempre gerou como subprodutos inúmeros convites e propostas de parcerias de pesquisa da parte de instituições coirmãs, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), para citar os exemplos mais imediatos. Igualmente, tal produção sempre serviu de âncora para a visibilidade e a atração de trabalho junto à academia nacional e internacional, por meio da interação e do intercâmbio em congressos, como o Congresso da Sober, o *International Pensa Conference* ou o *Agricultural Outlook* (United States Department of Agriculture – USDA), revistas especializadas e outros.

7. TDs nºs 1.964, *Exportações agropecuárias brasileiras: uma avaliação dos produtos líderes no período* 1989-2012 e 1.970, *Importações agropecuárias brasileiras: uma avaliação dos produtos líderes no período 1989-2012*.

DIRETORIA DE ESTUDOS E POLÍTICAS SOCIAIS (DISOC)

1 APRESENTAÇÃO

A competência da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc), definida no estatuto do Ipea, é a

> promoção e realização de estudos, pesquisas e demais ações necessárias ao cumprimento da missão institucional do Ipea em questões relacionadas às condições sociais e econômicas da população brasileira e ao acompanhamento e análise das políticas sociais, por meio de estudos sobre o funcionamento do mercado de trabalho, da estrutura demográfica da população e sobre a provisão de serviços sociais básicos (Brasil, 2010, Artigo 13).

Para tanto, a diretoria vem desenvolvendo, nos últimos dez anos, atividades de pesquisa, disseminação e assessoramento ao governo federal nas áreas de políticas sociais. As três principais linhas de atividade estruturantes da Disoc são: *i*) o acompanhamento e monitoramento das políticas sociais; *ii*) a análise da situação social; e *iii*) o assessoramento ao governo e avaliação de programas.

Na primeira linha, se destaca a elaboração do periódico *Políticas sociais: acompanhamento e análise* (BPS). A cada edição, são analisadas nove áreas temáticas da política social no que se refere aos fatos relevantes e a políticas e programas desenvolvidos pelo governo federal no período de referência. Eventualmente, os capítulos incorporam também a análise de algum tema em destaque ou uma seção de desafios, seguindo deliberação do seu conselho editorial. O objetivo é construir um quadro completo e periódico de informações e análises sobre as principais áreas da política social, contemplando sua conjuntura, sua evolução institucional e a implementação dos principais programas e ações governamentais. O periódico contribui, portanto, para suprir a carência de análises sistemáticas e periódicas sobre a conjuntura destas políticas.

Na segunda linha de atividades, análise da situação social, destacam-se as publicações *Situação social: condições de vida* e *Situação social nos estados*. Ambas visam fornecer um panorama sobre a realidade social da população brasileira e suas interfaces com as políticas públicas, abordando temas componentes do quadro social brasileiro (demografia, educação, trabalho, desigualdade e pobreza, habitação e saneamento, desigualdades de gênero e raça). Por vezes, são feitos alguns recortes analíticos, os quais destacam certos grupos populacionais ou situações específicas que merecem atenção distinta. Os estudos baseiam-se nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), divulgada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e do Censo Demográfico, também do IBGE.

No assessoramento ao governo e avaliação de programas, destaca-se a realização de acordos de cooperação técnica com vários órgãos, os quais formalizam e dão publicidade à cooperação desenvolvida e são o passo inicial no estabelecimento de estudos e pesquisas. Há também uma ampla participação em conselhos, comitês e grupos de trabalho concebidos por órgãos diversos do governo federal.

Em seguida, serão detalhadas outras atividades conduzidas por áreas temáticas que correspondem ao modo como a Disoc está estruturada hoje.

2 PREVIDÊNCIA SOCIAL, ASSISTÊNCIA SOCIAL E DESIGUALDADE E POBREZA

A Coordenação de Previdência, Assistência Social e Desigualdade e Pobreza tem realizado diversos estudos no âmbito das áreas setoriais que a integram e, também, de maneira transversal, no campo mais amplo das questões atinentes à seguridade social, às condições de trabalho, renda e proteção das populações economicamente vulneráveis e às mudanças demográficas.

No que toca à área previdenciária, a coordenação, além de participar do Conselho Nacional da Previdência Social, vem produzindo estudos sobre os impactos distributivos da Previdência e acompanhando os efeitos das políticas públicas adotadas nesta área, notadamente quanto aos impactos fiscais e aos incentivos gerados. Do ponto de vista distributivo, tem elaborado estudos comparativos sob diferentes abordagens, seja de uma perspectiva regional, seja entre os dois grandes regimes previdenciários (Regime Geral de Previdência Social – RGPS, para os trabalhadores do setor privado, e Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, para os funcionários públicos), seja entre as modalidades de benefícios. Também empreende avaliações sistemáticas das políticas previdenciárias, destacando-se, nos últimos anos, os estudos sobre a previdência complementar dos servidores públicos e sobre a desoneração da folha salarial, ambos publicados em edições recentes do BPS. O perfil da alocação de ativos da previdência complementar brasileira é outro tema regularmente examinado nos trabalhos da coordenação. Um foco relevante também se tem dado às questões de solvência fiscal do regime previdenciário brasileiro, por meio de estudos demográfico-atuariais e de comparação entre as regras nacionais e as internacionais. Em termos de cooperação internacional, colaborou-se com a realização de simulações de longo prazo para a Previdência do Equador.

No âmbito da assistência social, a coordenação vem realizando, especialmente no BPS, o acompanhamento e a análise dos dois principais eixos de atuação dessa política: serviços e benefícios. No campo dos serviços, destaca-se o acompanhamento da estruturação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e da organização da oferta de serviços socioassistenciais, com ênfase para os desafios federativos envolvidos, sobretudo na esfera do financiamento. No campo dos benefícios, têm sido objetos recorrentes de análise da coordenação o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), estudados especialmente sob a perspectiva de seus impactos sobre a pobreza e a desigualdade e de sua integração ao sistema de garantia de renda da seguridade social. O desenvolvimento destas atividades reflete o processo de reorganização da política de assistência social brasileira nos anos 2000, materializado na construção e implantação do Suas e na consolidação e expansão do PBF.

Outra área de pesquisa da coordenação abrange os estudos relativos às políticas voltadas a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. Estes estudos envolveram desde o levantamento nacional das instituições de abrigo para crianças e adolescentes até as pesquisas acerca das condições de funcionamento das unidades de execução de medida de privação de liberdade ao adolescente em confronto com a lei.

Os estudos demográficos, por sua vez, têm buscado apreender os efeitos da dinâmica demográfica sobre o desenvolvimento econômico. Entre os temas já abordados, estão: os cuidados de longa duração e os mecanismos de proteção social, voltados para a população idosa; o envelhecimento funcional e a perda de capacidade laborativa e suas implicações sobre a oferta de trabalho; o *Estatuto do Idoso*, os casos dos idosos que são vítimas de maus tratos domésticos; e as trajetórias dos jovens brasileiros.

No campo da desigualdade e pobreza, a coordenação tem-se dedicado a compreender como os fluxos e as transferências de renda, públicos e privados, contribuem para a continuidade das desigualdades e para a formação dos estratos sociais brasileiros. Os temas abarcados por este campo de pesquisa, publicados em numerosos *Textos para discussão* (TDs), incluem, entre outras coisas, análises dos diferenciais de salário entre setor público e setor privado, dos impactos das transferências condicionais de renda sobre a desigualdade, do perfil dos estratos situados no topo da distribuição de renda no Brasil, com base em dados tributários, e, por fim, dos efeitos das desigualdades regionais na estruturação da desigualdade de renda domiciliar *per capita*.

3 SAÚDE

O Ipea atua na área de saúde praticamente desde sua constituição, há 47 anos. Nos últimos dez anos, destacam-se as ações de monitoramento e avaliação de políticas públicas, de assessoria ao governo e de participação em redes, comitês, comissões e grupos de trabalho. O principal macroproblema para o qual os mais recentes estudos da coordenação de saúde convergem refere-se à *garantia de acesso equitativo com qualidade às ações e aos serviços públicos de saúde*. As análises produzidas para este tema no âmbito da coordenação têm sido periodicamente publicadas no capítulo de *Saúde* do BPS, sempre sob o contexto, mais amplo, do acompanhamento de todo o conjunto da política de saúde realizada na esfera federal. Além deste acompanhamento regular, uma análise mais global do setor de Saúde ganhou destaque na edição do BPS nº 17, comemorativa dos vinte anos da Constituição Federal de 1988 (CF/88), e em capítulo para o livro *Estado de uma nação*, de 2007.

Na última década, cinco linhas de pesquisa receberam destaque nos estudos da coordenação: financiamento da saúde, equidade em saúde, eficiência do sistema público, custos em saúde e o tema das filas para transplantes.

Por sua relevância nas discussões sobre o futuro do sistema de saúde no Brasil, a questão do *financiamento da saúde* foi objeto de numerosos trabalhos, como o TD nº 1.846 – *Financiamento público da saúde: uma história à procura de rumo*, estudos sobre gasto e consumo das famílias, um texto para a publicação *Saúde Brasil 2030*, coordenada pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), além de um capítulo no *Brasil em Desenvolvimento 2011*. Merece destaque nesta linha, ainda, o projeto de Contas Satélites de Saúde, institucionalizado em 2006 pela Portaria Interministerial nº 437, que consolidou parceria entre IBGE, Ipea, Ministério da Saúde (MS), Fiocruz e Agência Nacional de Saúde (ANS). Atualmente, as Contas Satélites de Saúde fazem parte das publicações periódicas do IBGE. Cabe ainda mencionar como exemplos da atuação da coordenação nesta linha: *i*) a participação, por meio de palestras, debates em audiências públicas e assessoria direta ao MS, nas discussões para a regulamentação da Emenda Constitucional (EC) nº 29/2000; *ii*) a participação na Câmara Técnica do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS); e *iii*) o acompanhamento das discussões na Comissão de Financiamento (Cofin) do Conselho Nacional de Saúde (CNS).

A linha de pesquisa *equidade em saúde*, adotando o enfoque da relação público-privada em saúde, gerou a publicação de um capítulo sobre gasto tributário e conflito distributivo no livro *Tributação e equidade*. Na última audiência pública no Senado sobre o tema, a questão das renúncias fiscais para a saúde foi abordada pelo Ipea. As pesquisas relativas ao tema das *filas para transplantes* e à *eficiência do sistema público de saúde* foram publicadas em diversos TDs ao longo dos últimos dez anos, com destaque, no primeiro tema, para a apresentação de estudo à Câmara Técnica da Coordenação-Geral do Sistema Nacional de Transplantes do MS. Na linha de pesquisa *custos em saúde*, destaca-se o projeto "Necessidades de financiamento da saúde: começando pela atenção básica", que, realizado em parceria com o MS, gerou relatórios de pesquisa e uma nota técnica sobre custos da atenção básica, com subsídios para as decisões ministeriais acerca das transferências de recursos para a área. Neste período, foi publicado ainda um livro que inaugura uma linha de pesquisa nova: *Saúde e segurança no trabalho no Brasil*.

Recentemente, a coordenação retomou projetos sobre o trabalho na área de saúde, com estudos sobre remuneração e regulação do trabalho no setor. Uma nota técnica a respeito foi publicada no *Radar* e uma análise do programa Mais Médicos foi tema em destaque do BPS nº 22. A coordenação participou da audiência pública no Supremo Tribunal Federal (STF) que discutiu tal programa, cuja lei cita, em sua exposição de motivos, os resultados da pesquisa do Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) sobre saúde do Ipea. Nesse decênio, a coordenação elaborou ainda textos sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio nºs 4, 5 e 6, publicados em cinco relatórios de acompanhamento coordenados pelo Ipea, pela Casa Civil, pela Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR) e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

Manteve-se a participação ativa na Rede Interagencial de Informações para a Saúde (RIPSA), da qual o Ipea é um dos fundadores, com a coordenação de comitês e participação na produção anual dos *Indicadores básicos da saúde* (IDB). Adicionalmente, os técnicos da coordenação capacitaram servidores da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e alunos em cursos da Fiocruz.

4 EDUCAÇÃO

A Coordenação de Educação da Disoc desenvolve algumas linhas de estudo consolidadas. A primeira delas diz respeito ao acompanhamento de programas e ações

do governo federal, feito de forma sistemática no BPS, desde sua primeira edição. Na edição nº 17 deste periódico, a coordenação realizou o balanço dos vinte anos da Constituição Federal de 1988, analisando os avanços ocorridos e os desafios que ainda se colocavam para a sociedade no campo educacional.

A área de educação também se fez presente em outras publicações temáticas, tais como *Juventude e políticas sociais no Brasil*, que teve por foco de análise a situação educacional dos jovens brasileiros e os principais problemas que os afligem nesta área.

No âmbito institucional do Ipea, os estudos da Coordenação de Educação têm composto distintas publicações. A principal delas, por aglutinar o maior número de pesquisadores e diretorias do instituto, é certamente o *Brasil em desenvolvimento*, em cujas edições, desde a primeira, a área de educação sempre se fez presente. Outro projeto institucional de vulto do qual a coordenação participou foi a série *Perspectivas do desenvolvimento brasileiro*. O capítulo de *Educação*, publicado no número *Perspectivas da política social no Brasil,* teve como foco de análise as possibilidades e dificuldades para assegurar este direito da cidadania a todos os brasileiros.

A coordenação tem colaborado na produção do relatório brasileiro sobre os Objetivos do Milênio, delegada ao Ipea pela Presidência da República desde a sua primeira edição, em 2004, até a última, em 2014.

O financiamento da educação também tem sido uma das linhas de pesquisa mais robustas da área, cujos estudos subsidiaram a criação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e o recém-aprovado Plano Nacional de Educação (PNE).

No âmbito do assessoramento ao governo, os pesquisadores têm contribuído para o desenho e a avaliação de programas e ações integrantes dos Planos Plurianuais (PPAs), mediante participação em audiências públicas no Congresso Nacional, no Tribunal de Contas da União (TCU) e em outras instâncias, tais como os Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República e do governo do Distrito Federal. Além disso, eles têm realizado trabalhos conjuntos com o Ministério da Educação (MEC) e, em particular, com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Ao longo dos últimos dez anos, a coordenação publicou diversos TDs, livros, capítulos de livros, *Comunicados do Ipea* e relatórios de pesquisa do SIPS. Adicionalmente,

os pesquisadores da área têm sido convidados a divulgar seus trabalhos nos principais periódicos relacionados aos temas educacionais, como a *Revista brasileira de educaç*ão e as revistas *Educação & sociedade* e *Em aberto*.

5 TRABALHO E RENDA

Ao longo de sua história, a área de mercado de trabalho no Ipea tem sido caracterizada por alguns temas centrais em sua agenda de pesquisa, tanto no que diz respeito a trabalhos de maior profundidade analítica quanto àquilo que se refere à assessoria a diferentes entes governamentais, mais notadamente às diferentes secretarias do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e, em menor medida, à SGPR.

O primeiro desses temas é a análise da informalidade no mercado de trabalho. Até meados da década de 2000, os trabalhos produzidos se concentravam em tentar explicar o acentuado aumento no grau de informalidade observado nos anos 1990, com foco em determinantes institucionais. Nos anos 2000, ocorreu uma inversão, com o aparecimento de estudos que tentavam explicar a queda expressiva na informalidade observada na última década. Um segundo tópico sempre presente na agenda de pesquisa da área de trabalho é o salário mínimo e seus impactos sobre o mercado de trabalho. A área de economia do trabalho no Ipea produziu inúmeros estudos cuja análise recaiu em três grandes temas: *i*) o impacto do mínimo sobre a distribuição de salários; *ii*) o impacto do mínimo sobre as variáveis de emprego; e *iii*) o impacto do mínimo sobre pobreza e desigualdade, em um contexto maior de análise de determinantes imediatos da desigualdade de renda. Estes estudos tiveram enorme repercussão no debate público acerca dos custos e benefícios da política de salário mínimo.

De maneira geral, a análise da evolução e dos determinantes da desigualdade de renda sempre ocupou um lugar central na agenda de pesquisa na área de economia do trabalho. Em particular, os temas mais presentes foram o acesso a postos de trabalho de qualidade, os determinantes do desempenho educacional dos indivíduos e as consequências das desigualdades educacionais e de acesso a postos de trabalho de qualidade sobre a distribuição de renda e pobreza. Nesta área, a Coordenação de Trabalho sempre teve atuação dominante no debate, prestando assessoria e colaborando com o MDS, o Banco Mundial (BM), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID),

a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e outras instituições governamentais e não governamentais. Outro tema recorrente na história da produção do Ipea diz respeito à relação entre demografia e mercado de trabalho, tema este que vem se tornando cada vez mais central diante do envelhecimento da força de trabalho.

Quatro temas têm sido sistematicamente analisados pela área de economia do trabalho do Ipea, quais sejam: *i*) mercado de trabalho rural; *ii*) economia solidária; *iii*) mercado de trabalho de jovens; e *iv*) rotatividade e criação e destruição de postos de trabalho. Os dois últimos em particular têm recebido atenção crescente do governo federal e da sociedade civil. Nos últimos anos, o Ipea tem produzido inúmeros diagnósticos a respeito destes temas e tem sido constantemente acionado pela OIT, pela Secretaria Nacional da Juventude e pelo MTE para prestar assessoria técnica a respeito deles. Cabe ressaltar também a importância da parceria com o MTE, que, permitindo a utilização de suas bases administrativas, tornou possíveis as análises e os diagnósticos associados às pesquisas domiciliares do IBGE.

Vale destacar, ainda, como tema transversal a toda a área de trabalho e renda, a avaliação de políticas públicas. Ao longo dos últimos anos, a coordenação tem se dedicado a estudar o impacto de diferentes políticas públicas, analisando e acompanhando seus efeitos sobre o mercado de trabalho. Uma parte deste esforço encontra-se sistematizada no BPS, mas outra parte, substancial, tem se materializado em estudos de monitoramento e assessoria realizados diretamente junto a órgãos governamentais e não governamentais.

Por fim, deve-se mencionar que o *Boletim de mercado de trabalho* ocupa lugar de destaque nas atividades empreendidas por essa coordenação na última década. Produzindo e analisando regularmente indicadores de conjuntura do mercado de trabalho e de economia solidária, este boletim tem desenvolvido em maior profundidade, a cada edição, temas relevantes atinentes ao mercado de trabalho, como, entre outros, a participação feminina no mercado de trabalho e a qualificação da mão de obra.

6 CULTURA

A atuação da Coordenação de Cultura no Ipea esboça os primeiros passos por volta do ano 2000. Em um primeiro momento, dois movimentos se fizeram sentir. O primeiro

relacionava-se à demanda por acompanhamento do Plano Plurianual por parte do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e proporcionou aos pesquisadores do Ipea espaços de aproximação dos processos de elaboração do PPA e do Ministério da Cultura (MinC). A partir daí, a área começou a ganhar espaço institucional, tendo como marco desta etapa o início de sua produção de textos de acompanhamento de política e programas para o BPS. O segundo movimento se deu com o estreitamento do diálogo entre MinC e Ipea para o monitoramento de programas e a produção de informações estatísticas. As pesquisas empíricas preliminares, de caráter estatístico, vieram a constituir uma referência na área de análise dos dinamismos do fenômeno cultural, embora tenha enfrentado dificuldades para afirmação de seus resultados em um campo de estudos dominado, ainda, pelo ensaísmo teórico-filosófico, pela revisão bibliográfica, pela paráfrase de ideias gerais e oficiais e pela dificuldade congênita para a pesquisa experimental.

Os primeiros trabalhos da Coordenação de Cultura repercutiram de forma positiva, especialmente na construção do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e do Plano Nacional de Cultura (PNC), para o qual foram elaborados indicadores e pesquisas de apoio, além de uma sistemática de acompanhamento das ações, mantida, quase sem descontinuidade, nos últimos dez anos. Foram realizados trabalhos sobre o financiamento cultural nas três esferas de governo, mercado de trabalho na cultura, consumo cultural, ensino das artes, impactos das propostas de emenda constitucional de vinculação orçamentária nas contas públicas, distribuição de equipamentos culturais no território, desafios da implementação do Vale Cultura, além de notas técnicas para subsidiar as discussões nas políticas museológicas, de economia da cultura e criativa e de pontos de cultura. Foi, ainda, elaborado, em 2007-2008, um indicador sintético, o Indicador de Desenvolvimento Cultural (IDECULT), largamente discutido com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e publicado em 2010, mas prematuramente abandonado.

No segundo momento, a Coordenação de Cultura do Ipea enveredou no caminho das pesquisas empíricas aplicadas, tomando a cultura como objeto a partir dos modelos de análise de políticas públicas e da sociologia da ação pública. A área realizou, então, uma das primeiras pesquisas de campo em grande escala no Ipea, com aplicação de questionários, elaboração de cadernos de campo, métodos de observação e grupos focais, visitando mais de 360 associações culturais espalhadas pelo país, em parceria com a Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ). Com o processamento de dados

estatísticos, foi elaborado um modelo lógico do Programa Arte Cultura e Cidadania. Simultaneamente, foi produzido um amplo rol de entrevistas com gestores icônicos da história do MinC e da história oral do presente do ministério. Esta pesquisa resultou na publicação do livro *Políticas públicas culturais – a voz dos gestores*, fartamente utilizado nos cursos de administração e políticas públicas.

Em uma fase posterior, as pesquisas na coordenação ganharam outra forma, não apenas pelo método, mas ainda pelas dificuldades inerentes à coordenação de pesquisadores bolsistas de perfil acadêmico consolidado e nem sempre compatível com a pesquisa empírica aplicada. Se uma primeira pesquisa então realizada visou estruturar o programa Cultura Viva para torná-lo avaliável e gerar indicadores – pela necessidade de dialogar com os órgãos de controle da administração –, a segunda etapa propunha aprofundar e qualificar, por meio de pesquisa etnográfica, as características das associações e redes culturais fomentadas pelo MinC. Desta pesquisa originaram-se relatórios que serviram de aporte para a reflexão do Grupo de Trabalho (GT) Cultura Viva, criado em 2012. Em uma etapa seguinte, foi elaborado e reorientado o modelo lógico do programa Cultura Viva, com realização de um mapeamento de seus problemas de gestão. Por fim, houve a tentativa de formatação das diretrizes estratégicas para a federalização do programa.

Simultaneamente, foi empreendida uma pesquisa de economia dos museus, publicada pelo Instituto Brasileiro de Museus (Ibram) e tomada como modelo para outras realizadas por aquela instituição. A mobilização do setor para responder aos questionários aplicados neste contexto foi intensa, e os resultados estão no livro *Encontros com o futuro: prospecções do campo museal brasileiro no início do século XXI*. A parceria ainda tem continuidade: está sendo formada uma rede de pesquisadores em políticas públicas em museus em torno do Ipea.

As iniciativas de construção de redes de pesquisadores com participação do Ipea se desdobraram em outros projetos. Em 2010, por exemplo, de uma parceria deste tipo, estabelecida com o MinC e a Casa de Rui Barbosa, surgiu o livro *Pontos de Cultura: olhares sobre o Programa Cultura Viva*. A partir de 2014, a iniciativa foi revitalizada e passou a contar com a presença de universidades, em especial da UnB.

A consolidação e o amadurecimento das análises da área cultural do Ipea foram graduais e podem ser evidenciados pela qualidade que a análise foi ganhando. Dificuldades e desafios de institucionalização da área de cultura, entretanto, permanecem.

Muito do que foi realizado contou com a convergência de interesses de pesquisadores do próprio Ipea. Outras pesquisas encontraram apoio nas capacidades externas, especialmente por meio de bolsistas, mas envolveram longos e conflitivos ajustamentos de expectativas, de reorientação teórica e metodológica, processos tanto mais difíceis quanto mais diferenciados os métodos e as tradições teóricas em que as pesquisas se pautam. Está no atual horizonte da atuação da coordenação definir se a área de cultura se voltará, assim como no seu início, a realizar descrições aproximativas e quase jornalísticas da política, se desenvolverá repertórios teórico-metodológicos para a análise de políticas, ou se atuará no mercado instável do ensaísmo acadêmico ou dos interesses das redes de pesquisadores em políticas culturais.

7 DESENVOLVIMENTO RURAL

A atuação da Coordenação de Desenvolvimento Rural da Disoc tem-se caracterizado, nos últimos dez anos, pela conciliação entre, de uma parte, uma agenda de pesquisa, pautada pela análise regular dos dados estatísticos e das alterações normativas referentes às políticas públicas voltadas à população rural e, de outra parte, uma agenda de projetos de campo, de viés marcadamente qualitativo, pautado pelo estudo de casos emblemáticos das mudanças em curso no meio rural, com vistas a fortalecer a compreensão crítica dos pesquisadores acerca de seus temas de trabalho.

Do ponto de vista do acompanhamento de políticas públicas, a coordenação tem, no BPS, espaço privilegiado de divulgação de suas análises. Nesta publicação, a coordenação tem realizado periodicamente a análise dos dados de execução da política de reforma agrária, oferecendo um panorama atualizado dos principais aspectos relativos a esta política: sua distribuição regional e territorial, seus ciclos de execução, o contingente de famílias atendidas, a área abrangida pelos assentamentos segundo os tipos de projeto, a forma de obtenção das terras e outros elementos. Nos últimos anos, outros programas passaram a ser objeto de acompanhamento regular no capítulo de *Desenvolvimento rural* no BPS, notadamente o Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da agricultura familiar. A cada edição do boletim, a coordenação inclui a abordagem, rotativamente, de um quarto programa à análise, já tendo contemplado, com esta prática, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). Na seção do BPS destinada aos fatos relevantes, a coordenação realiza o acompanhamento regular dos números da violência no campo.

Merecem destaque, na série dos BPS de que a coordenação já participou, as edições nº 15, cujo tema em destaque foi a juventude e cujo capítulo de *Desenvolvimento rural* se tornou referência para os movimentos sociais, e nº 17, para a qual a coordenação, tendo como marco os vinte anos da Constituição de 1988, contribuiu com um capítulo circunstanciado e crítico a respeito do processo de obstrução da pauta da reforma agrária no novo texto constitucional. Outros textos da coordenação, lançados em publicações do Ipea, tiveram também, por sua repercussão entre estudiosos da área, uma importância significativa. É este, especialmente, o caso do capítulo de desenvolvimento rural no volume dedicado à área social dentro da série *Perspectivas do desenvolvimento brasileiro*. Naquele texto, cujo objetivo era prospectar, tendo por horizonte o ano de 2022, cenários futuros para políticas ou problemas essenciais dos campos de estudo de cada área do Ipea, o texto de *Desenvolvimento rural* projetou, a partir de uma meta – a redução do índice de Gini de concentração de terras –, um programa factível de realização da política de reforma agrária, indicando o número de famílias que constituiriam o público destinatário e demandante desta política e o estoque de terras disponíveis para assentá-las, definido pela simples aplicação dos dispositivos legais já existentes.

No que diz respeito aos projetos de campo, a coordenação tem desenvolvido, nos últimos anos, alguns trabalhos de maior profundidade. Entre estes, dois podem ser citados: *Fatores de sucesso e insucessos dos assentamentos do estado de São Paulo*, relatório de pesquisa que buscou qualificar e delimitar as principais questões que influem sobre a configuração local da questão agrária, o campo de ação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e os fatores de desenvolvimento dos assentamentos naquele estado; e *Perfil socioeconômico e condições de vida das mulheres do campo e da floresta*, pesquisa realizada em parceria com a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), por meio da aplicação de questionários às trabalhadoras rurais que vieram a Brasília pela Marcha das Margaridas em 2011, com vistas a compreender como elas vivem, trabalham e enfrentam problemas como o acesso à terra e a violência doméstica. Vale mencionar também, por sua abrangência, o trabalho de coordenação de diversos projetos simultâneos de pesquisa, desenvolvidos, no âmbito do Subprograma de Apoio a Redes de Pesquisa (Proredes/Ipea), por acadêmicos e estudiosos da questão agrária e do setor agropecuário de diversas instituições de ensino e pesquisa do país; deste esforço, resultou a publicação de sete relatórios de pesquisa e um livro entre os anos de 2011 e 2013.

Outros dois projetos, atualmente em curso, inscrevem-se também no âmbito das pesquisas de campo: uma análise do programa Nossa Várzea, que, desenvolvido pela

Secretaria do Patrimônio da União, regulariza em favor das populações ribeirinhas da Amazônia as posses das terras públicas tradicionalmente ocupadas por elas; e o projeto Juventude: os sentidos da permanência no campo, que, situando-se na contracorrente dos estudos relativos à migração dos jovens rurais, propõe compreender as razões que determinam que a maioria deles permaneça no campo e tenha o desejo de construir projetos de vida ligados ao mudo rural.

Por fim, cabe citar ainda a participação dos pesquisadores da coordenação no Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), com contribuição substantiva para a publicação *A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada no Brasil: indicadores e monitoramento*, de 2010, e nos fóruns institucionais convocados pelo MP, em que são discutidas as propostas dos PPAs.

8 IGUALDADE RACIAL E IGUALDADE DE GÊNERO

Tanto o debate sobre desigualdades raciais e de gênero como a implementação de políticas públicas de promoção da igualdade racial e de gênero e enfretamento ao racismo e sexismo avançaram bastante na última década. Entre os avanços, destaca-se, em 2003, a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), que se equipararam a ministérios em 2009. Se, por um lado, as reflexões do Ipea nestes campos antecederam a institucionalização da política, por outro, há que se reconhecer que estas se davam em caráter menos orgânico e permanente. Tal produção tornou-se mais estruturada a partir de 2004, quando técnicos se organizaram em grupos de pesquisa sobre igualdade racial e de gênero, os quais entraram paulatinamente na estrutura formal do instituto, organizando-se atualmente em torno da Coordenação de Igualdade de Gênero e Raça da Disoc.

Um marco relevante para a área é a publicação *Desigualdades raciais no Brasil*, de 2002, que dá início a uma tradição da casa de produção de trabalhos que apresentam evidências estatísticas acerca da magnitude da desigualdade racial no país e abrem a possibilidade de atuação do Ipea para pautar o tema em fóruns privilegiados, defender a necessidade de políticas afirmativas junto ao Executivo e assessorar o governo neste campo. Em 2004, é lançada a primeira edição do *Retrato das desigualdades de gênero e raça*, que, incorporando a dimensão de gênero à discussão, propõe acompanhar sistematicamente as condições de inserção social de mulheres, homens, negros e brancos,

a partir de um conjunto amplo de indicadores produzidos para diferentes áreas. Desenvolvido para ofertar informações relevantes à sociedade, a gestores de políticas públicas, a ativistas e pesquisadores do tema, o projeto também deu origem aos livros *Faces da desigualdade de gênero e raça* e *Dossiê mulheres negras*, lançados, respectivamente, em 2011 e 2013. Após quatro edições e um número crescente de informações produzidas, o *Retrato* passou a ser disponibilizado na página eletrônica do instituto,[1] com atualização anual dos indicadores e uma possibilidade de alcance maior em termos de público. Contribuíram para o sucesso desta iniciativa a SPM, a SEPPIR e a ONU Mulheres.

No campo da igualdade racial – além de publicações que condensaram o estado da arte do debate racial no país, por meio da contribuição de pesquisadores da casa, parceiros e gestores de outras instituições – o Ipea, desde 2003, reúne de forma sistemática reflexões sobre a situação social da população negra e sobre as políticas públicas mais importantes para este público em capítulo específico no BPS. De mercado de trabalho a saúde, de cotas a violência contra a juventude negra, vários temas foram abordados com vistas a contribuir com o debate e manter a memória desta importante trajetória social e institucional. Em 2012, foi desenvolvida no Ipea uma investigação inédita sobre as cotas na administração pública. Com abrangência desconhecida até mesmo por atores deste campo, a adoção de reserva de vagas para negros nos estados foi objeto de um amplo mapeamento, cujos resultados puderam subsidiar o debate sobre a recente legislação que disciplina cotas para negros em concursos públicos do governo federal. A atuação próxima a órgãos de governo tem sido constante ao longo do tempo, na participação em grupos de trabalho, conselhos ou comitês. Recentemente foi celebrado um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) com a SEPPIR e com o MEC com vistas a desenvolver informações estratégicas para o monitoramento e a análise das políticas em curso.

Apenas em 2007 o BPS passou a contar com um capítulo especialmente dedicado à análise das políticas desenvolvidas pelo governo federal para a promoção da igualdade de gênero e/ou para as mulheres. Com um objetivo duplo, a publicação procura acompanhar a atuação do conjunto de órgãos governamentais que desenvolvem iniciativas voltadas a este grupo populacional – tratando de temas como violência, trabalho, políticas de cuidados e orçamento –, bem como apresentar reflexões sobre questões relevantes para a área. Entre estas, vale destacar as análises realizadas sobre gravidez na adolescência (edição nº 15), Lei Maria da Penha (edição nº 16), cidadania feminina (edição nº 17) e institucionalização da política de gênero no Brasil (edição nº 19). Também marca

1. Disponível em: <www.ipea.gov.br/retrato>.

a atuação do Ipea neste campo a produção de estudos voltados ao tema da chefia de família e estruturas familiares e à questão do trabalho doméstico remunerado e não remunerado e suas relações com as desigualdades de gênero na alocação de tempo entre diferentes atividades. Para além dos diagnósticos e das análises de indicadores, é importante ressaltar a estreita conexão destas reflexões com o campo das políticas públicas, evidenciada na nota técnica *Expansão dos direitos das trabalhadoras domésticas no Brasil*, que tratou dos possíveis impactos da aprovação da então Proposta de Emenda Constitucional nº 478/2010, conhecida como PEC das Domésticas. A assessoria aos órgãos governamentais responde, indubitavelmente, por boa parte dos trabalhos realizados pela coordenação, tendo resultado em intensa participação em diferentes grupos e comitês convocados pelo governo federal ou por organismos internacionais e nos processos de construção dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres e de outras iniciativas levadas a cabo pela Secretaria de Políticas para as Mulheres.

REFERÊNCIAS

BRASIL. 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. Brasília: Presidência da República, 2010. Disponível em: <http://goo.gl/12DrFP>.

DIRETORIA DE ESTUDOS E RELAÇÕES ECONÔMICAS E POLÍTICAS INTERNACIONAIS (DINTE)

A Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) foi (re) criada em 2008,[1] como parte de um processo de reestruturação do Ipea, e começou a funcionar plenamente a partir de meados de 2009, com a incorporação de novos quadros, com contratação por meio de concurso público. O processo de consolidação das estruturas administrativa e de pesquisa desta diretoria contou igualmente com a alocação de recursos para a contratação de bolsistas, em tempo parcial ou integral, que participaram de projetos coordenados por seus pesquisadores.

Entre 2009 e 2014, a agenda de trabalho da Dinte concentrou-se na elaboração e difusão de estudos e pesquisas organizadas em duas coordenações de pesquisa: a Coordenação de Estudos em Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Corin) e a Coordenação de Estudos em Instituições e Governança Internacional (Cogin).

A Corin trabalha com temas da agenda econômica internacional, especialmente relativos ao comércio internacional, investimentos externos diretos, sistemas monetário e financeiro internacionais, governança econômica global, integração regional, em sua dimensão econômica, entre outros. Ademais, a agenda econômica da política externa brasileira, bem como a política de comércio exterior do Brasil são temas recorrentes de projetos desta coordenação. Vale ainda destacar a realização de estudos comparativos em temas como política comercial e sobre investimentos externos diretos nos últimos anos, particularmente com enfoque sobre os países que formam o BRICS (Brasil, Rússia, China, Índia e África do Sul).

A Cogin, por sua vez, consolidou ao longo dos últimos cinco anos uma agenda de pesquisa diversificada, que se estrutura em torno de três grandes eixos: a cooperação internacional brasileira e internacional para o desenvolvimento; a integração sul-americana e as relações da região com os demais países da América Latina e do Caribe; e a defesa nacional e a segurança no entorno estratégico brasileiro. Para cada um destes eixos temáticos foram desenvolvidos estudos e ações que buscam compreender e avaliar a experiência internacional brasileira recente, sob a ótica das relações políticas do Brasil com seus vizinhos e as demais nações, bem como sua inserção junto a instituições multilaterais para promoção de uma agenda de desenvolvimento com ênfase na promoção do bem-estar social.

1. Há muitos anos, existiu no Ipea uma estrutura semelhante à Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) que atuava em pesquisas sobre temas internacionais, mas que acabou por ser extinta ao longo da vida institucional da casa, em processos de reforma interna.

Desde 2009, os pesquisadores vinculados à Dinte, servidores e bolsistas, publicaram mais de cem *Textos para discussão* (TDs), 21 notas técnicas e trinta livros. Foram ainda publicados dezoito números do *Boletim de economia e política internacional*, onze edições da *Revista tempo do mundo*, divulgada tanto em português quanto em inglês, além de dezenas de capítulos de livros e artigos publicados em outros periódicos, entre outras publicações.

Além das duas coordenações de pesquisa, há também em sua estrutura a Coordenação de Intercâmbio e Cooperação Internacional (COINT). Por meio desta, até junho de 2014, a diretoria liderou a celebração de 86 acordos de cooperação técnica (ACTs), memorandos de entendimento, convênios e acordos similares entre o Ipea e entidades nacionais e internacionais.

Além disso, como parte de suas funções administrativas, auxiliou outras unidades do Ipea na elaboração de ACTs com diversas entidades internacionais. Nesse período, foram firmados ACTs com instituições de dezenas de países, entre os quais: África do Sul, Angola, Argentina, Burundi, China, Colômbia, Coreia do Sul, Cuba, Equador, Estados Unidos, França, Japão, México, Paraguai, Peru, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça, Suriname, Venezuela, Vietnã e Zimbábue.

Também foram celebrados ACTs com agências multilaterais do Sistema das Nações Unidas, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), além de outros importantes organismos multilaterais, como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) e o Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe (Sela). Estes ACTs viabilizaram a elaboração de produtos como o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013, produzido em parceria com o PNUD e a Fundação João Pinheiro, e o livro *Ponte sobre o Atlântico*, realizado em parceria com o Banco Mundial.

A Dinte tem ainda coordenado a participação do Ipea nos fóruns acadêmicos e encontros de *think tanks* do BRICS. A diretoria foi responsável pela organização do Fórum Acadêmico dos BRICS em 2010, em Brasília, e em 2014, no Rio de Janeiro. Cabe ainda ressaltar a designação do Ipea, com liderança desta, como representante oficial do Brasil no Conselho de *think tanks* dos BRICS – órgão responsável pela organização

anual deste fórum – junto com o National Committee for BRICS Research (Rússia), o Observer Research Foundation (Índia), o China Centre for Contemporary World Studies (China) e o Human Sciences Research Council (África do Sul). Esta também coordenou as atividades desse conselho em sua terceira reunião, ocorrida no Rio de Janeiro, em 2014, e atualmente coordena a elaboração de documento preparado em conjunto pelos "*think tanks*" dos cinco países.

O Ipea, mediante pesquisador da Dinte, cumpre também missão de pesquisa em Caracas, Venezuela, no âmbito do projeto de Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional. Esta missão tem como objetivo promover a cooperação internacional com foco no estreitamento das relações entre os pesquisadores nacionais e estrangeiros, voltada à realização de estudos que visam contribuir para o desenvolvimento dos países envolvidos e a melhoria das condições socioeconômicas de suas populações.

Como observado, a diretoria desenvolve projetos de pesquisa e atividades vinculadas a temas internacionais, assim como às políticas públicas brasileiras a eles referidos, auxiliando no processo de reflexão sobre a inserção internacional brasileira e acerca do seu papel no desenvolvimento econômico do país. A fim de se detalhar sua agenda de trabalho nos últimos anos, as seções que seguem apresentam alguns dos projetos desenvolvidos nas duas coordenações de pesquisa da Dinte, bem como identifica atividades de assessoramento a órgãos de governo e parcerias desenvolvidas com instituições nacionais e estrangeiras.

ATIVIDADES E PROJETOS DESENVOLVIDOS NA COGIN

O primeiro eixo de pesquisa da Cogin consiste no acompanhamento e na avaliação das atividades de cooperação brasileira e internacional para o desenvolvimento. Seu projeto mais destacado é o relatório da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi), que consiste em um esforço metodológico e analítico que permita um mapeamento consistente das ações de ajuda e cooperação financeira, científica, técnica e humanitária do país no exterior, bem como uma avaliação crítica de seus resultados. Nesse sentido, o Cobradi abarca todos os gastos realizados pelo governo federal relacionados a alguma das seguintes finalidades:

> disponibilização de pessoal, infraestrutura e recursos financeiros para a capacitação de indivíduos e o fortalecimento de organizações e instituições no exterior; organização ou participação em

> missões ou operações de manutenção da paz; gestão de programas e projetos científico-tecnológicos conjuntos com outros países e institutos de pesquisa; cooperação humanitária; apoio à integração de refugiados em território nacional; pagamento de contribuições e integralizações de participação em organismos internacionais e doações oficiais, organizados, nesta publicação, por modalidades em conformidade com nomenclatura internacional vigente (Ipea e ABC, 2013, p. 17).

Para alcançar esses objetivos, o Ipea mobilizou uma rede de compartilhamento de informações que abrange praticamente todas as instituições do governo federal brasileiro. Os dados relativos às atividades de cooperação internacional destes organismos são consolidados junto à Agência Brasileira de Cooperação (ABC), entidade vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) que atua como principal parceira do Ipea no esforço de harmonização e classificação destas informações. Posteriormente, Ipea e ABC publicam o relatório da Cobradi, detalhando as iniciativas de cooperação para o desenvolvimento internacional empreendidas pelo Brasil em cada ano, os países beneficiados por estas ações e os principais resultados alcançados. Um primeiro resultado relevante deste esforço conjunto é o amadurecimento do quadro conceitual relativo às atividades de cooperação técnica, condição necessária para o sucesso da coordenação destas ações e o incremento de sua efetividade.

Das atividades relacionadas ao relatório da Cobradi derivam ainda outras linhas de pesquisa auxiliares atualmente em curso na diretoria, com destaque para análises do perfil sociodemográfico dos refugiados e imigrantes no país. Pretende-se por meio destes estudos fornecer suporte técnico e institucional às ações de governo, com vistas à implementação e avaliação das políticas públicas voltadas aos refugiados e imigrantes estrangeiros. Nesse sentido, a parceria com instituições como o Ministério da Justiça (MJ) e a Polícia Federal (PF) se mostra fundamental para a produção de dados primários e o debate visando ao aprimoramento das instituições e do marco legal que permeiam estas políticas.

A segunda agenda de pesquisa em destaque na Cogin trata de temas relacionados à integração do Brasil com a América do Sul, em uma primeira dimensão, e suas relações econômicas e políticas com os demais países da América Latina e do Caribe e do entorno estratégico, em uma dimensão posterior. Em sentido amplo, busca-se identificar e analisar as principais linhas de ação da política externa brasileira, que enfatiza a integração regional como um de seus eixos norteadores.

Em especial, o Ipea analisa a experiência de integração comercial no Mercosul, avaliando os principais conflitos existentes no âmbito deste bloco comercial, bem como a trajetória dos sócios menores (Paraguai e Uruguai) em suas demandas pela redução

de assimetrias estruturais. Ainda, o Ipea realiza uma avaliação da Iniciativa para Integração da Infraestrutura na América do Sul (IIRSA), programa lançado em 2000 com o propósito de criar um ambiente mais favorável para a integração regional, sobretudo por meio de ações de integração da infraestrutura física dos países vizinhos.

Dessa agenda de integração regional também derivam outras linhas de pesquisa secundárias, que buscam analisar a evolução das relações econômicas e políticas do Brasil com os países da América Latina e do Caribe, bem como as recentes iniciativas visando reaproximar o Brasil dos países do continente africano, em particular a África lusófona. Entre as instituições que auxiliam o Ipea neste esforço de pesquisa, destacam-se a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal), o Banco Mundial e o MRE.

Finalmente, a terceira agenda de pesquisa consiste de temas vinculados à área de defesa nacional e segurança no entorno estratégico do Brasil. O debate sobre questões militares tem estado cada vez mais presente nas esferas políticas, acadêmicas e econômicas do país. Contudo, ele ainda carece de uma reflexão mais abrangente e qualificada, que permita incorporar definitivamente a defesa nacional na agenda de discussão de políticas públicas, promovendo a participação social e a integração entre militares e sociedade civil no debate democrático sobre os rumos da defesa no país.

Três áreas de estudo são destacadas na agenda de pesquisa sobre defesa nacional e segurança: *i*) a indústria de defesa brasileira; *ii*) as relações entre a opinião pública e a defesa nacional; e *iii*) as disputas marítimas internacionais. O Ipea conta com a parceria do Ministério da Defesa (MD), da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e do MRE como principais instituições colaboradoras nestes estudos, como fornecedores de bases de dados e informações e também como articuladores institucionais no desenho e implementação de políticas públicas voltadas ao setor de defesa.

ATIVIDADES E PROJETOS DESENVOLVIDOS NA CORIN

A agenda de análise comparada de políticas relativas à inserção internacional dos países do BRICS ganhou destaque entre os projetos de pesquisa alocados na Corin nos últimos anos. Entre os principais projetos realizados cabe destacar o BRICS e seus Vizinhos, que contou com a participação de pesquisadores do Ipea e de bolsistas contratados e resultou na publicação de dois livros, em 2014, com mapeamento e análise detalhada das relações comerciais, dos acordos regionais e dos fluxos de investimentos externos diretos de cada

um dos BRICS com seus vizinhos. Com isso, o projeto trouxe ao público dados atualizados e análises fundamentadas sobre a interação deste grupo com seu entorno estratégico, auxiliando na qualificação do debate público sobre o tema.

Os BRICS ainda estiveram presentes em uma das linhas de pesquisa de outro importante projeto desenvolvido na Dinte entre 2011 e 2013, intitulado Regulação do Comércio Global. Com ele, buscou-se analisar semelhanças e diferenças nas políticas comerciais dos países do BRICS, levando em conta suas participações no sistema multilateral de comércio. Os estudos resultantes deste projeto foram publicados como livro, em 2012, pelo Ipea com o título *Os BRICS na OMC*, sendo ainda o livro traduzido para o inglês e publicado em versão reduzida, em 2014, pelo South African Institute of International Affairs (SAIIA), instituição parceira da diretoria em algumas iniciativas.

Além de projetos com análise comparada de políticas e de processos de integração econômica entre os BRICS, cada um destes países ganhou atenção na agenda de pesquisas da Corin ao longo dos anos. Já foram publicados diversos livros, artigos no *Boletim de economia e política internacional* e TDs sobre Rússia, Índia e China, por exemplo. Entre eles, cabe destacar os livros *O renascimento de uma potência? A Rússia no século XXI* e *A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos*.

Uma segunda linha de pesquisa do projeto Regulação do Comércio Global buscou mapear todos os acordos regionais de comércio de Estados Unidos, União Europeia, China e Índia, a fim de analisar a existência de padrões regulatórios replicados com seus distintos parceiros e de examinar a profundidade e as amplitudes regulatória destes acordos. A metodologia aplicada nesta linha de pesquisa resultou útil e foi usada em outro projeto, o BRICS e seus Vizinhos, quando do mapeamento de seus acordos comerciais. Como destaque entre os resultados, além de diversos TDs publicados pelo Ipea nos últimos três anos, publicou-se o livro *Tendências regulatórias nos acordos preferenciais de comércio no século XXI*, que teve muito boa repercussão tanto na academia quanto na Esplanada, especialmente junto ao MRE e ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

No campo da governança econômica global, estudos sobre temas relativos à Organização Mundial do Comércio (OMC) e ao G20 foram particularmente caros à agenda de pesquisas da Corin. Com participações de redes de pesquisas internacionais sobre regulação do comércio internacional, bem como em foros de especialistas

no tema, pesquisadores da Dinte ampliaram suas interlocuções com especialistas e autoridades de governo sobre a agenda da governança comercial global. Além disso, seus pesquisadores participam do Think20 – Encontro de *think tanks* do G20, que debate os principais temas do grupo com viés de reflexão proposta de reformas sobre suas práticas e suas políticas e tem conseguido boa interação com os *sherpas* do G20, a fim de lhes levar algumas recomendações formais de especialistas sobre a agenda do grupo. Parcerias tanto com o Departamento Econômico do MRE quanto com a Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministérios da Fazenda têm sido realizadas a fim de prover informações e trocar ideias sobre a condução da política externa brasileira nesses temas.

Projetos de análise de investimentos externos diretos e empresas transnacionais também tiveram relevo no quadro de pesquisas da Corin. Tanto com perspectivas de análise comparada, como no caso do BRICS e seus Vizinhos, quanto em análise de processos de internacionalização de empresas de determinados países, a Corin entregou produtos variados sobre o tema, entre eles os livros *Internacionalização e empresas*, publicado em 2011, e *Financiamento das corporações: perspectivas do desenvolvimento brasileiro*, lançado pelo Ipea em 2013.

Mas não só de economia real vive a Corin, a temática relativa às finanças e moeda esteve igualmente presente em sua agenda de pesquisas. A análise dos sistemas monetário e financeiro internacionais esteve presente em diversos projetos desde 2009, resultando em produtos como os livros *As transformações no sistema financeiro internacional* – volumes 1 e 2, de 2012.

Recentemente, desenvolveu-se um projeto sobre a dinâmica dos bancos multilaterais de desenvolvimento (BMD) no Brasil. Nos últimos anos, têm-se observado modificações importantes no direcionamento dos recursos destes bancos, e esta nova dinâmica de relacionamento tem gerado significativa demanda por financiamento a projetos e programas públicos, justamente em um momento de fortes restrições por parte destas instituições quanto à ampliação da capacidade de financiamento. Sobre o tema foi elaborado um TD e organizado um seminário no Ipea, o qual contou com a presença de especialistas e representantes do governo que atuam nesta área.

Mais um projeto da Dinte que merece destaque derivou dos próprios resultados iniciais do projeto sobre BRICS e seus Vizinhos, bem como do debate crescentemente

intenso sobre as cadeias globais de valor. Diversos são os trabalhos que enfatizam o fato de que a economia brasileira participa de maneira muito marginal destas cadeias. Assim, o projeto busca identificar em que setores se poderiam encontrar evidências de que o país teria condições de aumentar seu perfil em tais cadeias de valor na América do Sul. O projeto – realizado com o apoio financeiro da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e do CAF – está em andamento e envolve oito países sul-americanos. Seus objetivos últimos são construir uma matriz de insumo-produto sul-americana e mapear o valor adicionado no comércio da região.

Por fim, cabe lembrar que muitos dos acordos e parcerias informais estabelecidos com instituições internacionais e nacionais e órgãos do governo brasileiro são comumente utilizados nos projetos da Corin. Entre eles, merece destaque o acordo realizado com a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), que possibilitou a estada de dois servidores do Ipea como pesquisadores visitantes junto àquela instituição por período de dois meses ao longo dos anos de 2010 e 2011. Ademais, por meio deste acordo, o Ipea, com a liderança da Dinte, passou a fazer parte do Instituto Virtual da UNCTAD, rede internacional de instituições que visa promover cursos e disseminar informação sobre temas econômicos internacionais. Além disso, a parceria com a Cepal, o BID, o Banco Mundial e outros organismos internacionais é também usada no âmbito de projetos desta diretoria. Aqui se destaca o livro *Perspectivas para la integración de América Latina*, elaborado em parceria com o CAF.

REFERÊNCIAS

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (Cobradi)**: 2010. Brasília: Ipea; ABC, 2013. p. 17.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Everson da Silva Moura
Reginaldo da Silva Domingos

Revisão
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Laeticia Jensen Eble
Leonardo Moreira de Souza
Marcelo Araujo de Sales Aguiar
Marco Aurélio Dias Pires
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Barbara Pimentel (estagiária)
Jessyka Mendes de Carvalho Vásquez (estagiária)
Karen Aparecida Rosa (estagiária)
Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

Editoração
Bernar José Vieira
Cristiano Ferreira de Araújo
Daniella Silva Nogueira
Danilo Leite de Macedo Tavares
Diego André Souza Santos
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Buenos

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m^2 (miolo)
Cartão supremo 250g/m^2 (capa)
Brasília-DF

2000
TEXTO PARA DISCUSSÃO

Brasília, novembro de 2014

PESQUISAS E PROPOSTAS

Organizadores
João Claudio Garcia Rodrigues Lima
Ronaldo Dias

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Marcelo Côrtes Neri

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

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

Presidente
Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

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

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Rogério Boueri Miranda

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

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto
Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete
Bernardo Abreu de Medeiros

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

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

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2014

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

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

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

JEL: Y90

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 5

DIRETORIA DE ESTUDOS E POLÍTICAS DO ESTADO, DAS INSTITUIÇÕES E DA DEMOCRACIA (DIEST) 7

DIRETORIA DE ESTUDOS E POLÍTICAS MACROECONÔMICAS (DIMAC) 27

DIRETORIA DE ESTUDOS E POLÍTICAS REGIONAIS, URBANAS E AMBIENTAIS (DIRUR) 39

DIRETORIA DE ESTUDOS E POLÍTICAS SETORIAIS DE INOVAÇÃO, REGULAÇÃO E INFRAESTRUTURA (DISET) 57

DIRETORIA DE ESTUDOS E POLÍTICAS SOCIAIS (DISOC) 75

DIRETORIA DE ESTUDOS E RELAÇÕES ECONÔMICAS E POLÍTICAS INTERNACIONAIS (DINTE) 93

APRESENTAÇÃO

Ao completar cinquenta anos de atividades, o Ipea chegou, coincidentemente, à marca de 2 mil *Textos para discussão* (TDs), seu principal instrumento de divulgação dos resultados de suas pesquisas. Tendo isso em vista, a Diretoria Colegiada decidiu que faria desta publicação (o *TD nº 2.000*) um ato comemorativo adicional às demais atividades programadas para a ocasião.

Dessa forma, o trabalho que apresentamos a seguir faz uma exposição sucinta, mas significativa, dos trabalhos realizados nos últimos dez anos, data em que o instituto publicou seu *TD nº 1.000* e completou quarenta anos de existência. Procuramos demonstrar a pujança do desenvolvimento das diversas linhas de pesquisa que realizamos neste período e as novas áreas temáticas que exploramos com a criação de duas diretorias: uma que trata de assuntos internacionais e seus impactos no nosso país e outra que estuda o Estado, sua ação e importância, procurando auxiliar no desenvolvimento da qualidade dos serviços prestados à população.

Será também possível detectar o esforço da fundação em estabelecer parcerias com os diversos órgãos setoriais de todos os poderes, visando ao assessoramento do governo federal para a criação, avaliação e modificação de políticas públicas essenciais ao desenvolvimento do país.

Finalmente, e no mesmo nível de essencialidade, o Ipea procura divulgar seus trabalhos e impactar todos os segmentos sociais, utilizando os meios possíveis e os diferentes *approachs* e linguagens necessárias para estes fins.

Assim, temos o prazer e o orgulho de apresentar nosso *TD nº 2.000*, resultado do trabalho dos servidores da casa, dos colaboradores institucionais, das redes de pesquisa e de muitos outros atores que nos auxiliam a conciliar o melhor das ciências econômicas e sociais aplicadas ao desenvolvimento e à melhoria do país.

Sergei Suarez Dillon Soares
Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

DIRETORIA DE ESTUDOS E POLÍTICAS DO ESTADO, DAS INSTITUIÇÕES E DA DEMOCRACIA (DIEST)

1 INTRODUÇÃO

Desde a década de 1980, pensadores como Douglass North, Amartya Sen e Joseph Stiglitz têm reconhecido que desenvolvimento econômico é um fenômeno multidimensional e está associado ao fortalecimento de boas instituições, entendidas como mecanismos para engendrar oportunidades econômicas, políticas e de segurança protetora. O foco das análises sobre este tema deslocou-se da produção e da mera acumulação de capital físico para a sustentabilidade do bem-estar dos indivíduos, que depende não apenas da obtenção de renda e do padrão de consumo, mas também da garantia e acesso à educação; da saúde; da participação social e política; do meio ambiente sustentável; além da segurança física e econômica.

Nessa jornada para o desenvolvimento, o Estado tem um papel crucial, seja para prover adequadamente bens públicos; seja na regulação econômica, em que há falhas de mercado; seja para garantir as liberdades e os direitos individuais e a própria democracia. Este capítulo descreve a contribuição do Ipea para as análises que se relacionam ao papel do Estado e das instituições para fazer avançar a democracia e o desenvolvimento brasileiro. Na seção 2, são apresentados os principais trabalhos concernentes aos mecanismos de democracia representativa e participativa e questões federativas. Na seção 3, são apontados os *Textos para discussão* (TDs) que analisaram o papel da organização e das capacidades do Estado para empreender as políticas públicas. A seção 4 é devotada às pesquisas em que se discutiu o desenho de instituições e de regulação de mercado para garantir o desenvolvimento ambiental sustentável e a provisão adequada de bens e serviços privados em situações nas quais há falhas de mercado. Na seção 5, foram destacadas as principais contribuições do Ipea para o acesso à Justiça, incluindo o direito à segurança pública.

2 MECANISMOS DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E PARTICIPATIVA E QUESTÕES FEDERATIVAS

O Brasil possui uma característica bastante peculiar no que diz respeito aos mecanismos de participação democrática, na medida em que foram realizadas, nas últimas décadas, inúmeras conferências e audiências públicas, além de terem sido criados outros tantos conselhos. Entretanto, raros estudos existiam no sentido de tentar entender tais processos. O Ipea tem se destacado ao liderar este campo de investigação, que obteve grande destaque, principalmente após as manifestações populares de junho de 2013. Os trabalhos acerca

desta temática representaram uma importante contribuição e foram tomados como parâmetro por diversas organizações do Estado e da sociedade. Tais estudos estiveram orientados prioritariamente a entender e avaliar a efetividade das instituições políticas brasileiras, em seu funcionamento, e a relação entre o Estado e a sociedade para o desenvolvimento.

Foram produzidos quinze TDs sobre esse tema, nos quais foi elaborado o mapeamento analítico das interfaces socioestatais nos programas federais.[1] O TD nº 1.547, de dezembro de 2010, intitulado *Participação social e conselhos de políticas públicas*, estudou a institucionalização de conselhos nacionais, e outros dez trabalhos[2] analisaram as diferentes lógicas de representação presentes nas conferências nacionais. Foram analisadas as formas de escolha e as categorias de participantes envolvidos e apontou-se a relação e os desafios da participação na formulação de políticas públicas.

Em quatro TDs, se procurou compreender as interações entre a implementação de políticas de desenvolvimento e os requisitos democráticos de controle, participação e transparência.[3] Em última instância, um dos propósitos deste conjunto de trabalhos é o entendimento das formas de interação e colaboração entre o Estado e a sociedade (cidadãos, grupos sociais e atores privados diversos) em programas desenvolvidos pelo governo federal, como foram os casos da indústria naval e da hidrelétrica de Belo Monte.

1. O trabalho de pesquisa em participação social do Ipea embasou inclusive o livro bilíngue (português e espanhol) *Participação social como método de governo: um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais*, produzido pela Secretaria Geral da Presidência da República para o encontro da cúpula do Mercosul em 2012.

2. Textos para discussão (TDs) nºs 1.572, de janeiro de 2011, intitulado *Participação,* buzzwords *e poder: uma análise crítica da tendência de proliferação de conselhos e comitês locais enquanto instrumentos de gestão ambiental no Brasil*; 1.707, de fevereiro de 2012, intitulado *Participação social como método de governo? Um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais*; 1.714, de fevereiro de 2012, intitulado *Participação social e governança democrática na segurança pública: possibilidades para a atuação do Conselho Nacional de Segurança Pública*; 1.718, de março de 2012, intitulado *A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010*; 1.727, de abril de 2012, intitulado *Conferências locais, distritais e municipais de saúde: mudança de escala e formação de um sistema participativo, representativo e deliberativo de políticas públicas*; 1.733, de maio de 2012, intitulado *Conferências de políticas públicas e inclusão participativa*; 1.735, de maio de 2012, intitulado *Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais*; 1.739, de maio de 2012, intitulado *Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil* ; 1.741, de junho de 2012, intitulado *Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários*; e 1.951, de abril de 2014, intitulado *Conselhos nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização.*

3. TDs nºs 1.707, de fevereiro de 2012, intitulado *Participação social como método de governo? Um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais*; 1.864, de agosto de 2013, intitulado *A ver navios? A revitalização da indústria naval no Brasil democrático*; 1.884, de outubro de 2013, intitulado *Desenvolvimentismo, conflito e conciliação de interesses na política de construção de hidrelétricas na Amazônia brasileira*; e 1.940, de março de 2014, intitulado *Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento*.

As relações entre Estado e sociedade também foram objeto de estudos dedicados a compreender o escopo e o papel das organizações sem fins lucrativos (OSCs) nas políticas federais. As informações subsidiaram as discussões, que resultaram na proposta de um novo marco das organizações não governamentais (ONGs), aprovado em 2014. O TD nº 1.778, de outubro de 2012, intitulado *Transferências federais a entidades privadas sem fins lucrativos (1999-2010)*, analisou a trajetória das transferências federais a entidades privadas sem fins lucrativos entre 1999 e 2010. O TD nº 1.896, de novembro de 2013, intitulado *As entidades sem fins lucrativos e as políticas públicas federais: tipologia e análise de convênios e organizações (2003-2011)*, por sua vez, criou uma tipologia a partir dos convênios estabelecidos pelas OSCs. Finalmente, o TD nº 1.949, de abril de 2014, intitulado *A participação das ONGs nas políticas públicas: o ponto de vista de gestores federais*, estudou a participação das ONGs nas políticas públicas sob o ponto de vista de gestores federais. A relação das ONGs com o governo federal foi ainda o assunto do TD nº 1.946, de março de 2014, intitulado *Valores e estrutura social no Brasil*, que estudou as percepções e os valores da sociedade brasileira sobre política e desigualdade.

O Ipea também tem se destacado em tentar entender a efetividade dos mecanismos de representação legislativa, que são peças fundamentais para se pensar a tão propalada reforma política. Sobre governabilidade e representação, os TDs nº 1.933, de fevereiro de 2014, intitulado *Informação, delegação e processo legislativo: a política das medidas provisórias*, e nº 1.957, de abril de 2014, intitulado *Obstrução e processo decisório na Câmara dos Deputados: 1991 a 2010*, analisaram, respectivamente, as causas políticas do uso de medidas provisórias na produção de políticas públicas e os efeitos do gerenciamento da coalizão de governo sobre a obstrução legislativa. A atuação do Legislativo e as práticas políticas que influenciam sua atividade foram objeto de vários estudos. O TD nº 1.779, de outubro de 2009, intitulado *Legisladores, captadores e assistencialistas: a representação política no nível local*, analisou as causas do clientelismo em âmbito local, a partir do estudo das práticas políticas dos vereadores de alguns municípios. O TD nº 1.958, de abril de 2014, intitulado *O Legislativo em busca de informação: um estudo da estrutura de Assessoria da Câmara dos Deputados*, buscou compreender o perfil e a evolução da estrutura de assessoria da Câmara dos Deputados. O TD nº 1.975, de junho de 2014, intitulado *Representação de interesses na arena legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012)*, mapeou grupos de interesse que atuam na Câmara. O TD nº 1.980, de junho de 2014, intitulado *Desproporcionalidade da representação dos estados no Congresso Nacional e seus efeitos na alocação dos recursos federais*, calculou o efeito da desproporcionalidade na representação dos estados sobre as transferências que cada qual recebe da União.

A questão da reforma política foi tratada ainda no TD nº 1.787, de novembro de 2012, intitulado *Representação e reforma política: o debate sobre as eleições diretas para o Parlasul*. Alguns dos dispositivos – como o financiamento público exclusivo de campanha e a lista partidária pré-ordenada, alvo de grandes polêmicas no Congresso Nacional e que minaram reiteradamente as tentativas anteriores de reforma – vinham sendo aceitos nas propostas de regulamentação das eleições diretas para o Parlamento do Mercosul (Parlasul).

O tema do federalismo, na produção de TDs, valeu-se de estudos sobre os gastos públicos municipais e sobre os instrumentos de desenvolvimento regional. Uma análise do papel da demanda na despesa pública em municípios brasileiros revelou importantes evidências de que o impacto do tamanho da cidade é crucial para a qualidade de bens.[4] Em estudos de caso sobre o Nordeste,[5] foram pesquisados os instrumentos capazes de modificar a realidade regional, na perspectiva da diminuição de suas assimetrias. Os estudos revelaram a importância de diagnósticos que orientem o uso de instrumentos de planejamento regional, associados a objetivos de longo prazo para as economias locais. A relevância da questão regional está também amparada em um resgate da contribuição de Celso Furtado (TD nº 1.051, *Desenvolvimento econômico brasileiro: uma releitura das contribuições de Celso Furtado*, de outubro de 2004), em sua abordagem metodológica histórico-regional-estruturalista.

3 O PAPEL DA ORGANIZAÇÃO E DAS CAPACIDADES DO ESTADO PARA EMPREENDER AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma premissa importante dos trabalhos subjacentes ao tema é que a busca da melhoria contínua dos arranjos institucionais do Estado é essencial ao desenvolvimento. Desde a publicação do TD nº 1.000, *Edição especial, com resenhas por áreas temáticas e cd-rom* (março de 2004), foram produzidos 44 TDs com este fito.

Vários trabalhos analisaram teoricamente a questão do planejamento e da gestão pública, como o TD nº 1.686, de dezembro de 2011, intitulado *Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes*, que estudou a gestão pública e a reforma do Estado tanto do ponto de vista teórico (abordagem weberiana e *new public management*) quanto do

4. Objeto dos TDs nºs 1.051 e 1.197.
5. TDs nºs 1.633 e 1.726.

ponto de vista da experiência internacional. Em outros oito[6] TDs, se procurou reconciliar as funções de planejamento e gestão do Estado brasileiro, com vistas à promoção do desenvolvimento nacional, em um ambiente marcado pela ampliação progressiva da democracia e da participação social.

Ainda do ponto de vista teórico, foi discutida a relação entre comportamento estratégico e ação coletiva. Diversas políticas públicas dizem respeito a carências de ação coletiva – sobretudo carências de cooperação ou de coordenação entre cidadãos ou organizações. Para superar tais carências, há uma variada gama de mecanismos e instrumentos a que se pode recorrer. Ao fazê-lo, deve-se estar alerta para a dimensão estratégica. Assim, as escolhas por parte de quem molda, ou reforma, instituições afetam as ações dos potenciais ou futuros usuários, que, por sua vez, afetam a eficácia ou mesmo a sobrevivência da instituição. Estas questões foram objeto de quatro[7] TDs.

Em uma outra direção, o TD nº 1.794, intitulado *As liberdades humanas como bases do desenvolvimento: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen*, de novembro de 2012, analisou teoricamente o conceito de desenvolvimento, baseada na *abordagem das capacidades humanas* (ou desenvolvimento como liberdade), de Amartya Sen, visando explorar novas dimensões deste conceito, com o objetivo de enriquecer a análise de problemas concretos e propostas para o desenvolvimento brasileiro. Esta abordagem foi utilizada em dois[8] outros trabalhos, em que se discutiu a saúde pública do ponto de vista dos princípios da justiça distributiva (equidade) e segurança social – princípios que, aliás, fundamentaram a criação do Sistema Único de Saúde (SUS). Tais textos ensaiam propostas gerais para a melhoria da gestão deste sistema, ao postular que, normativamente, as políticas do SUS se pautem pela racionalidade da seguridade social.

6. TDs nºs 1.213, *Dimensionamento e análise das finanças sociais do governo federal: 1995 a 2002*, de setembro de 2006; 1.237, *Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo*, de novembro de 2006; 1.310, *De volta para o futuro? As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal*, de novembro de 2007; 1.313, *Dilemas e alternativas ao financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil*, de dezembro de 2007; 1.373, *Alguns desafios ao desenvolvimento do Brasil*, de janeiro de 2009; 1.584, *Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado*, de março de 2011; 1.600, *República, democracia e desenvolvimento: contribuições da Diest/Ipea para pensar o Brasil contemporâneo*, de março de 2011; e 1.690, *Planejamento e desenvolvimento: considerações à luz de documentos do governo brasileiro entre 2003 e 2010*, de janeiro de 2012.
7. TDs nºs 1.849, *Problemas de ação coletiva: cooperação e deserção*, de julho de 2013; 1.911, *Ação coletiva e o problema de coordenação*, dezembro de 2013; e 1.985, *Mecanismos para problemas de ação coletiva*, de junho de 2014.
8. TDs nºs 1.391, *Estado de uma nação: textos de apoio – saúde no Brasil: algumas questões sobre o Sistema Único de Saúde (SUS)*, de fevereiro de 2009; e 1.591, *Critérios de justiça distributiva em saúde*, de março de 2011.

Avançando em outras experiências concretas, em três[9] trabalhos foi discutida a elaboração de uma metodologia de avaliação de programas do Plano Plurianual (PPA), visando-se tanto ao aperfeiçoamento do desenho e do gerenciamento daqueles programas quanto à avaliação de resultados das ações do governo. Uma etapa crucial da metodologia é a construção do *modelo lógico de resultados*, que permite verificar se o programa está bem desenhado e se apresenta um plano plausível de alcance de resultados. Além disso, desenvolveu-se uma metodologia de *meta-avaliação de programas*, que pode ser usada em uma ampla gama de programas governamentais. Em relação aos impactos deste grupo de estudos, a proposta de construção do referido *modelo lógico* foi adotada pelo Ministério Público em 2007, em caráter experimental, em vinte programas finalísticos do PPA. Em 2008, a aplicação do modelo foi estendida a mais de cinquenta programas.

Outras contribuições da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) dentro da temática supramencionada dizem respeito à avaliação qualitativa do arcabouço institucional em programas estruturantes do governo federal com relação a projetos de investimento em capital fixo e a programas sociais.

Por meio de uma série de estudos de caso, procurou-se avaliar as audiências públicas e o licenciamento ambiental – instrumentos importantes para as capacidades estatais – em certos projetos de desenvolvimento (hidrelétricas, Plano Nacional de Resíduos Sólidos etc.), objeto de dois[10] TDs. A política brasileira de transportes públicos urbanos, sobretudo do ponto de vista de seus processos políticos e institucionais (sistema de licitações; Lei de Diretrizes da Política de Mobilidade Urbana; e criação da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ), foi objeto de quatro[11] trabalhos, que forneceram subsídios para a elaboração do Projeto de Lei da Política Nacional

9. TDs nºs 1.369, *Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do Programa Segundo Tempo*, de janeiro de 2009; 1.704, *Meta-avaliação: estudos e preposições metodológicas a partir da avaliação de políticas de urbanização de assentamentos precários*; e 1.903, *Metodologia de avaliação de resultados: o caso das intervenções do PAC Urbanização de favelas*, de novembro de 2013.

10. TDs nºs 1.868, A construção de grandes barragens no Brasil, na China e na Índia: similitudes e peculiaridades dos processos de licenciamento ambiental em países emergentes, de agosto de 2013; e 1.873, *Audiências públicas do Poder Executivo federal: fatores de efetividade*, de setembro de 2013.

11. TDs nºs 1.030, *A economic regulation and cost-efficiency in Brazilian urban public transport: the case of Belo Horizonte*, de julho de 2004; 1.209, *Transporte público e pobreza urbana: um índice-síntese de serviço adequado*, de agosto de 2006; 1.334, *Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana*, de abril de 2008; e 1.764, *A gênese das agências reguladoras de transportes: o institucionalismo histórico aplicado à reforma regulatória brasileira dos anos de 1990*, de agosto de 2012.

de Mobilidade Urbana. Igualmente, um trabalho[12] abordou a questão do desenho institucional para provisão de serviços de saneamento.

O conceito de *capacidades estatais* foi utilizado como instrumento de análise em seis trabalhos,[13] em que se investigaram os arranjos políticos e técnico-administrativos subjacentes a vários projetos de desenvolvimento relevantes do governo federal, com impacto social (Programa Bolsa Família, Plano Brasil Maior, Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, Projeto de Transposição das Águas do Rio São Francisco, Programa Minha Casa Minha Vida e Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego).

A questão institucional relativa à saúde suplementar esteve no centro das análises de sete[14] TDs, em que se propôs uma reforma institucional do mercado de planos de saúde, por meio de vários expedientes de caráter regulatório (criação de empresas-modelo, fortalecimento da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e dos mecanismos de financiamento público da saúde etc.), com o objetivo de sanar as dificuldades que os oligopólios privados têm trazido à consecução do interesse público na área de saúde no Brasil.

4 REGULAÇÃO ECONÔMICA E AMBIENTAL

Ao longo da década de 1990, a privatização de empresas estatais e a desregulamentação de diversos setores de atividade redefiniram as bases de funcionamento da economia e levaram a um movimento de reavaliação do papel do Estado.

12. TD nº 1.565, *Saneamento básico no Brasil: desenho institucional e desafios federativos*, de janeiro de 2011
13. TDs nºs 1.852, *Capacidades estatais no Programa Bolsa Família: o desafio de consolidação do Sistema Único de Assistência Social*, de agosto de 2013; 1.856, *Ativismo estatal e industrialismo defensivo: instrumentos e capacidades na Política Industrial Brasileira*, de agosto de 2013; 1.858, *Os desafios do desenvolvimento e da inclusão social: o caso do arranjo político-institucional do Programa Nacional de Produção e uso do Biodiesel*, de agosto de 2013; 1.883, *Democracia e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: conflitos e articulação de interesses no projeto São Francisco*, de outubro de 2013; 1.886, *Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida*, de outubro de 2013; e 1.919, *PRONATEC: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional*, de janeiro de 2014.
14. TDs nºs 1.013, *Challenges of the private health plans regulation in Brazil*, de março de 2004; 1.094, *O mercado de planos de saúde no Brasil: uma criação do Estado?*, de junho de 2005; 1.075, *A reforma institucional do mercado de planos de saúde: uma proposta para criação de* benchmarks, de março de 2005; 1.167, *Novos modelos de gestão na saúde privada*, de fevereiro de 2006; 1.232, *Uma descrição do comportamento dos preços dos planos de assistência à saúde – 2001-2005*, de novembro de 2006; 1.376, *A constituição de um modelo de atenção à saúde universal: uma promessa não cumprida pelo SUS?*, de fevereiro de 2006; e 1.637, *Mensuração dos gastos tributários em saúde – 2003-2006*, de julho de 2011.

Essa reavaliação do papel do Estado refletiu, na prática, a evolução do pensamento econômico no sentido de identificar as distorções que levavam os mercados a alocarem os recursos de forma ineficiente, justificando assim a intervenção estatal. Os estudos sobre as chamadas "falhas de mercado" multiplicaram-se, sendo apontados diversos aspectos do funcionamento dos mercados que os afastavam do paradigma da concorrência perfeita: mercados incompletos, assimetrias de informação, externalidades, economias de escala, entre outros. No lugar da intervenção direta do Estado na atividade econômica, a ênfase deslocou-se para o seu papel de regulador. Cabia a ele o desenvolvimento de instituições e mecanismos que atuassem no sentido de corrigir as falhas de mercado, provendo os incentivos necessários à atuação eficiente dos agentes econômicos e à maximização do bem-estar social. Neste contexto, ganharam espaço no debate público as discussões sobre a definição dos marcos regulatórios setoriais.

Os estudos na área de regulação procuraram fazer uma avaliação crítica desse novo paradigma, contribuindo para o aperfeiçoamento da qualidade regulatória. A importância de um arcabouço regulatório estável e bem definido é ilustrada pelo setor saneamento. O marco regulatório do setor enfrentou controvérsias sobre o nível de governo em que reside o poder concedente e como o setor privado pode operar no setor sem ferir seus objetivos sociais. Estas indefinições afetaram o desempenho das empresas de saneamento no país, comprometendo os investimentos e em parte justificando os baixos índices de cobertura destes serviços (TD nº 1.059 – *Efficiency and regulation in the sanitation sector in Brazil (versão inglês)*, de dezembro de 2004). As indefinições regulatórias também contribuíram para a crise da aviação civil (TDs nº 1.365 – *Governança, custos e subsídios cruzados no Sistema Infraero*, de dezembro de 2008, e nº 1.388 – *Estado de uma nação: textos de apoio – caos aéreo e tragédia dos comuns: falhas de mercado e de governo*, de fevereiro de 2009), bem como para o baixo investimento no setor de gás natural (TD nº 1.387 – *Estado de uma nação: textos de apoio – rumo a um novo marco regulatório para o gás natural*, de fevereiro de 2009). Os trabalhos também destacaram a questão dos incentivos ao investimento no setor de infraestrutura, analisando o custo de capital no setor de telecomunicações (TD nº 1.294 – *Incertezas, opções reais e a nova orientação regulatória das operadoras de telefonia fixa brasileira: o* mark-up *sobre o custo de capital*, de agosto de 2007) e energia elétrica (TD nº 1.174 – *Custo de capital das concessionárias de distribuição de energia elétrica no processo de revisão tarifária 2007-2009*, de abril de 2006). Foram analisadas ainda as parcerias público-privadas (PPPs) como modalidade de financiamento de empreendimentos geradores de serviços

de interesse público. A fragilidade das garantias apresentadas para atrair o capital privado foi identificada como um dos principais entraves à disseminação das PPPs (TD nº 1.010 – *Considerações sobre o projeto de lei de parceria público-privada (PPP) em face da experiência recente do Brasil*, de março de 2004). Por fim, os estudos sobre regulação do mercado de medicamentos discutiram os impactos do acordo Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS, em português: Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio) e da Lei os Genéricos sobre a estrutura do setor (TDs nºs 1.511 – *Estimações de entrada de medicamentos genéricos no Brasil usando modelos de contagem* versus *modelos ordenados*, de outubro de 2010; 1.744 – *Gestão das águas: experiências internacional e brasileira*, de junho de 2012; e 1.825 – *Modelos de fomento e P&D em farmacêuticos e* benchmarking *internacional*, de abril de 2013).

A agenda de regulação ambiental, por sua vez, deu destaque à avaliação dos instrumentos de política sobre a competitividade da economia brasileira. A qualidade ambiental contribui para o desenvolvimento e o crescimento sustentados, uma vez que a existência de externalidades negativas ambientais reduz a eficiência da economia. A internalização destas externalidades significa, contudo, a alteração dos preços relativos de bens e serviços ambientais e, consequentemente, mudanças estruturais e tecnológicas nos padrões de consumo e de produção.

A correção dessas falhas de mercado, entretanto, não é trivial e pode gerar, por sua vez, outras fontes de ineficiência (altos custos de transação, incentivos perversos etc.). Dessa forma, a implementação de políticas ambientais tem de ser pautada por um senso de custo-efetividade, e para tal, há que se considerar a aplicação de instrumentos econômicos flexíveis e compatíveis. Nesse sentido, se faz necessário: *i*) avaliar os impactos das políticas ambientais no nível de atividade; e *ii*) identificar as oportunidades de custo-efetividade na utilização de instrumentos econômicos, tais como tributos ambientais e criação de direitos transacionáveis de emissão de gases de efeito estufa.

Os estudos demonstraram a importância das atividades regulatórias como mecanismos de incentivo à adoção de boas práticas ambientais por parte das firmas. Foi destacado ainda o relevante papel da regulação informal: a pressão exercida por organizações não governamentais e da sociedade civil organizada também é um fator determinante do desempenho ambiental das empresas (TDs nºs 1.053 – *Analyzing the*

environmental performance of the Brazilian industrial sector, de novembro de 2004; e 1.079 – *Assessing the impact of environmental regulation on industrial water use: evidence from Brazil*, de março de 2005). A análise do impacto da implementação da cobrança pelo uso da água, por sua vez, indicou que este instrumento econômico pode obter resultados significativos em termos de conservação de recursos hídricos, sem afetar a competitividade da indústria, não existindo assim um *trade-off* entre metas ambientais e econômicas (TDs nºs 1.084 – *Demanda por água e custo de controle da poluição hídrica nas indústrias da bacia do rio Paraíba do Sul*, de abril de 2005; e 1.257 – *Reúso de água nas indústrias da bacia do rio Paraíba do Sul*, de janeiro de 2007). Por fim, em relação às mudanças climáticas, foram analisadas as possibilidades de financiamento a atividades de baixo carbono por meio de incentivos econômicos e da criação de um mercado de carbono (TDs nºs 1.492 – *A regulação das emissões de gases de efeito estufa no Brasil*, de maio de 2010; 1.701 – *A remuneração dos investimentos em energia renovável no Brasil – uma proposta metodológica ao* benchmark *da UNFCCC para o Brasil*, de fevereiro de 2012; e 1.781 – *Curvas de custos marginais de abatimento de gases de efeito estufa no Brasil: resenha e oportunidades de mitigação*, de outubro de 2012).

5 JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

No início dos anos 2000, o aumento progressivo do número de processos judiciais, experimentado a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, contrastava com um cenário de concentração do uso da jurisdição, sinalizando para o que uma década depois viria a ser designado como o problema dos *grandes litigantes.* Ao mesmo tempo, a tramitação destes processos era lenta e a efetividade da prestação jurisdicional era baixa. Na área cível, isto implicava privação de direitos de caráter pessoal e patrimonial caros ao cotidiano de milhões de cidadãos. Na área criminal, ampliava as disfunções da segurança pública, marcando a ação do Estado não apenas pela baixa resolutividade ante os crimes, mas também pela violação de direitos de investigados e acusados. Como resultado global, o quadro era de frustração com o sistema de justiça e a confiança decrescente do setor, conforme apontado em vários trabalhos do Ipea.[15]

15. TDs nºs 1.328, *Sistema de justiça no Brasil: problemas de equidade e efetividade*, de fevereiro de 2008; 1.330, *Sistema de justiça criminal no Brasil: quadro institucional e um diagnóstico de sua atuação*, de março de 2008; e 1.527, *Trajetórias, casos nacionais de reformas econômicas e respostas à crise mundial*, de dezembro de 2010; além de Sá e Silva, F.; Almeida, A. Percepção social da justiça. *In*: Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Sistema de Indicadores de Percepção Social 2010-2011*: justiça. Brasília: Ipea, 2010.

Em meados dos anos 2000, a sociedade brasileira sentiu um sopro de esperança, com o desencadeamento de uma onda de reformas no sistema judicial. A Emenda Constitucional nº 45/2004 promoveu algumas mudanças estruturais, buscando conferir maior transparência, responsabilização e eficiência ao sistema, como a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), além de abrir espaço para uma série de reformas legais, especialmente no processo. Neste movimento, outras instituições constitutivas do sistema de justiça, como a Defensoria Pública, ganharam fôlego e capacidade de atuação.[16] Contudo, os grandes desafios propostos diziam respeito ao estabelecimento de maior coordenação na produção de informações; aumento da transparência; profissionalização da gestão e criação de indicadores; racionalização dos sistemas processuais; integração de agências segmentadas, como o Judiciário e o Ministério Público; e até mesmo a readequação do atual modelo de controle, muito mais de cúpula que social ou externo.[17]

Não obstante os grandes desafios que se avizinhavam para o estabelecimento de mecanismos que levassem à eficiência e ao amplo acesso à justiça pela sociedade – que necessitariam da contribuição da academia e de institutos de pesquisa –, a tradição da pesquisa em direito no Brasil seguia abordagens calcadas no debate doutrinário, mas geralmente divorciadas de análises empíricas quantitativas. É neste contexto que o Ipea, junto com vários parceiros na academia e nas organizações do Estado, tem liderado um movimento de pesquisas empíricas em direito, em que se têm analisado e discutido inúmeras questões relacionadas aos problemas de equidade, efetividade e gestão.[18]

A produção do Ipea registrada nos *Textos para discussão* acompanha e alimenta o debate acerca desse novo quadro institucional. Temas como a formação e a estrutura

16. O Ipea, em parceria com a Associação Nacional de Defensores Públicos, fez em 2013 o *Mapa das defensorias públicas no Brasil*, em que mostrou que em 72% das comarcas não havia defensorias. Este trabalho motivou a criação e promulgação da Emenda Constitucional nº 80, de 4 de junho de 2014, que prevê a expansão das defensorias em um prazo de oito anos (Brasil, 2014).

17. Essas questões foram investigadas pelo Ipea por meio de pesquisas quantitativas e qualitativas de abrangência nacional, publicadas na *Série pesquisas do CEJ* n. 14, de 2012, sob o título *Acesso à Justiça federal: dez anos de juizados especiais*, e no *Diagnóstico sobre os juizados especiais cíveis – relatório de pesquisa*.

18. É interessante salientar a oportunidade única e o posicionamento institucional do Ipea para a execução dessa agenda de estudos empíricos em direito, que permitiu desenvolver um genuíno trabalho multidisciplinar, ao juntar profissionais com formação em direito, economia e sociologia, ao mesmo tempo que teve acesso a várias organizações do sistema de Justiça, a partir da celebração de acordos de cooperação técnica. Além disso, desde 2011, o Ipea vem apoiando a construção da Rede de Estudos Empíricos em Direito e a organização anual do Encontro de Pesquisa Empírica em Direito, além de publicações como *Pesquisa empírica em Direito: anais do I Encontro de Pesquisa Empírica em Direito, Ribeirão Preto, 29 e 30 de setembro de 2011*, de Alexandre dos Santos Cunha e Paulo Eduardo Alves da Silva, publicada em 2013.

das carreiras judiciais – e seu alinhamento precário às demandas por democratização no acesso não apenas ao processo, mas à ordem jurídica justa – emergem, por exemplo, quando se verifica a experiência concreta de litigantes e seus advogados na luta por direitos. Por seu turno, o tema da *gestão judiciária* ganha força, relevância e, em especial, maiores condições de *operacionalização*, com estudos que demonstram em que medida e em função de que características institucionais e gerenciais determinadas unidades judiciárias conseguem produzir mais, mesmo quando dispõem de menos recursos.[19]

Em tal contexto, receberam especial atenção da sociedade os estudos desenvolvidos sobre o custo e o tempo de duração de processos administrativos e judiciais, por meio dos quais procurou-se não apenas quantificar, mas também analisar os motivos pelos quais o sistema de justiça brasileiro é caro e moroso, apontando possíveis soluções (Cunha *et al*. 2011; 2012; Cunha, 2012; 2013). Com base nestes estudos, muitas organizações do sistema vêm alterando procedimentos, melhorando a eficiência e a qualidade de sua atuação institucional.

Estudos subsequentes deverão continuar contemplando aspectos jurídico-institucionais, tais como o desenho do sistema de justiça, as características do processo, a centralidade da *justiça formal* no conjunto de possibilidade de meios para a solução de controvérsias etc.; mas tendem a descer aos níveis mais concretos e operacionais relacionados ao funcionamento das organizações e à dinâmica da prestação jurisdicional (Aquino, 2012). Para tanto, por sua vez, será cada vez mais necessário ter acesso a informações de qualidade e com bons níveis de desagregação, o que infelizmente ainda não se tornou possível, não obstante iniciativas como o *Justiça em n*úmeros e o *Justiça aberta* (Cunha *et al*. 2011; 2012; Cunha, 2012; 2013).

Outro grande desafio às políticas públicas no Brasil diz respeito à necessidade de superação do quadro de insegurança e de escalada de crimes violentos contra a pessoa e contra o patrimônio. Tal preocupação tem estado sistematicamente presente na agenda de estudos do Ipea desde 2001, com a publicação do volume 2 do boletim *Políticas sociais – acompanhamento e análise* (BPS).[20] Este boletim serviu ainda de base para a participação dos técnicos do Ipea na revisão dos programas do PPA 2004-2007 e na

19. TD nº 1.609.

20. A publicação *Políticas Sociais – acompanhamento e análise* já conta com mais de vinte volumes, produzidos pela Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc), e teve um acompanhamento da área de segurança pública até o nº 17.

elaboração do PPA 2008-2011 (BPS nº 17); bem como no apoio ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão na elaboração da parte de segurança pública da Mensagem Presidencial do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2005 a 2010.

Além do debate sobre as ações e os programas governamentais, diversos TDs trouxeram contribuições originais para o conhecimento e a busca de diagnósticos sobre a prevalência de crimes no Brasil, elementos fundamentais para a construção de políticas de segurança pública preventivas e orientadas para o pleno exercício da cidadania. Nesse sentido, foi publicado em junho de 2003 o TD nº 956, denominado *Determinantes da criminalidade – uma resenha dos modelos teóricos e resultados empíricos*, acerca de uma discussão sobre vários modelos teóricos voltados para a compreensão das causas do comportamento criminoso, especialmente a teoria econômica do crime. Outros seis TDs desenvolveram estudos quantitativos que relacionam o impacto dos condicionantes regionais, estaduais e municipais brasileiros sobre a criminalidade.[21] Estes trabalhos, em última instância, enfatizaram que políticas efetivas devem ir muito além de simplesmente disponibilizar policiais e viaturas nas ruas, devendo se pautar em diagnósticos precisos, levando em conta uma série de fatores multidimensionais que facilitam a ocorrência de crimes.

Dada a escalada da taxa de homicídios no país, outros estudos enfocaram o aperfeiçoamento na mensuração e compreensão deste fenômeno, principalmente no que diz respeito a sua relação com a prevalência de armas de fogo (TD nº 1.721 – *Menos armas, menos crimes*, de março de 2012, e BD 2013). Nos TDs nº 1.697 e nº 1.848 se mostrou a imprecisão dos dados disponíveis sobre mortes violentas no Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), ligado ao Ministério da Saúde (MS) e criado pelo Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus).

Ênfase também foi dada aos custos da criminalidade à sociedade brasileira. A temática foi abordada em quatro[22] TDs e na nota técnica *Custo da juventude perdida*

21. TDs nºs 957 – Condicionantes sociais, poder de polícia e o setor de produção criminal, de junho de 2003; 958 – *Criminalidade: social* versus *polícia*, de junho de 2003; 1.105 – *Socioeconomic structure, self-fuifilment, homicides and spatial dependence in Brazil*, julho de 2005; 1.144 – *O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil*, de dezembro de 2005; 1.187 – *Moradia precária e violência na cidade de São Paulo*, de maio de 2006; e 1.698 – Áreas de concentração das vítimas da violência no município do Rio de Janeiro (2002-2006), de fevereiro de 2012.
22. TDs nºs 1.268 – *Custos das mortes por causas externas no Brasil*, de abril de 2007; 1.295 – *Custo da violência para o sistema público de saúde no Brasil*, de agosto de 2007; 1.284 – *Análise dos custos e consequências da violência no Brasil*, de junho de 2007; e 1.638 – *Custo de bem-estar da violência letal no Brasil e desigualdades regionais, educacionais e de gênero*, de julho de 2011.

no Brasil.[23] É interessante salientar que o conhecimento acumulado no Ipea serviu de base para a elaboração da tese de doutorado *Causas e consequências do crime no Brasil*, de Daniel Cerqueira, defendida em 2014 no Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica (PUC) do Rio de Janeiro, o único trabalho a receber os dois principais prêmios de economia do país.[24]

Em se tratando de estudos com ênfase nas questões institucionais no campo da segurança pública, em 2003, o Ipea publicou resultados do primeiro Mapeamento Nacional sobre a Situação das Instituições, que aplicam medida socioeducativa de privação de liberdade ao adolescente em conflito com a lei no Brasil (TD nº 979 – *Adolescentes em conflito com a lei: situação do atendimento institucional no Brasil*, de agosto de 2003). Em 2008, foram publicadas avaliações sobre o Sistema de Justiça Criminal.[25] Em 2009, foi ainda produzido estudo sobre a ocupação na área de segurança (pública e privada) no Brasil (TD nº 1.399 – *Evolução da ocupação no sistema de segurança no Brasil: uma perspectiva comparativa entre os setores público e privado*, de março de 2009). Esta agenda de trabalho voltada para a compreensão de aspectos institucionais e organizacionais dos programas e da política de segurança pública ganhou força com a criação da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia, em 2009. As transformações recentes e os desafios da segurança pública foram assunto de um dos capítulos do volume 1 do livro *Estado, instituições e democracia*, de 2010,[26] que demarcou as principais temáticas a serem tratadas pela recém-criada diretoria. Acordos de cooperação técnica foram firmados entre o Ipea e órgãos como o CNJ, o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN/Ministério da Justiça-MJ), o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a Polícia Federal (DPF/MJ) e a Secretaria Extraordinária de Assuntos Estratégicos do Estado do Espírito Santo. Estas parcerias são importantes para avançarmos na agenda de pesquisas que contribuam na orientação de *policy makers* sobre temas decisivos, que envolvam reincidência criminal, aplicação de penas e medidas alternativas, aprimoramento das polícias, entre outros.

23. Para mais informações, consultar: <http://goo.gl/o8tw0g>.
24. O trabalho ganhou o 33º Prêmio BNDES de Economia. A tese já havia ganhado o Prêmio Haralamos Simeonidis, da Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia (ANPEC), em 2011.
25. TD nº 1.330 – *Sistema de justiça criminal no Brasil: quadro institucional e um diagnóstico de sua atuação*, de março de 2008, e o capítulo 4, *Segurança pública: entre a violência e a atuação do sistema de justiça criminal*, da publicação *Brasil: Estado de uma Nação*, de 2007.
26. Para mais informações, consultar a publicação em: <http://goo.gl/qbJZce>.

6 GESTÃO DO CONHECIMENTO NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

Nos últimos dez anos, o Ipea realizou diversas ações na área de gestão do conhecimento: estudos e pesquisas; publicações; proposta de política de gestão do conhecimento para a administração pública; recomendação de modelo e de metodologia de implementação; iniciativas executadas na própria instituição; assessoria a organizações públicas; promoção de eventos; adesão à rede internacional de pesquisa; e, mais recentemente, a criação de um observatório. Neste texto, são descritas duas destas ações (publicações e assessoria) e analisado o impacto do trabalho realizado pelo Ipea nesta década.

O Ipea publicou, no período 2004-2014, seis trabalhos sobre gestão do conhecimento na administração pública. O primeiro trabalho, o *Texto para discussão* nº 1.022, de março de 2004, intitulado *Governo que aprende: gestão do conhecimento em organizações do executivo federal*, discute a importância do conceito da gestão do conhecimento para a administração pública e identifica o estágio de sua implementação em seis organizações: Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF), Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e Banco Central do Brasil (BCB). Em sua conclusão, lista alguns fatores críticos para a institucionalização da gestão do conhecimento em órgãos e entidades da administração pública.

O segundo trabalho, o *Texto para discussão* nº 1.095, de junho de 2005, intitulado *Gestão do conhecimento na administração pública*, analisa as mudanças que estão ocorrendo na gestão pública quanto à implementação de práticas de gestão do conhecimento em 28 órgãos da administração direta e em seis empresas estatais do Executivo federal brasileiro. Destacam-se neste texto as recomendações para a elaboração e a implementação de uma política de gestão do conhecimento para o setor público. O trabalho foi realizado mediante parceria entre o Ipea, a Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR) e o Comitê Técnico de Gestão do Conhecimento e Informação Estratégica (CT-GCIE) do Comitê Executivo do Governo Eletrônico.

O terceiro trabalho, o *Texto para discussão* nº 1.181, de maio de 2006, intitulado *O desafio da gestão do conhecimento nas áreas de administração e planejamento das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes)*, analisa como as áreas de administração e planejamento de 45 Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) tratam o tema da

gestão do conhecimento. Este trabalho foi realizado mediante parceria estabelecida entre o Ipea e o Fórum de Pró-reitores de Administração e Planejamento e Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Educação (SAA/MEC).

O quarto trabalho, o *Texto para discussão* nº 1.316, de dezembro de 2007, intitulado *Gestão do conhecimento em organizações públicas de saúde*, avalia como o tema gestão do conhecimento é tratado em organizações públicas de saúde. O trabalho, realizado por técnicos do Ipea e da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), contou com o apoio do Departamento de Ciência e Tecnologia da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde (DECIT-SCTIE/MS) e da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Seges/MP).

O quinto trabalho, o livro *Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão*, publicado em 2012, propõe um modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira constituído por seis componentes: *i*) direcionadores estratégicos: visão, missão, objetivos estratégicos, estratégias e metas; *ii*) viabilizadores: liderança, tecnologia, pessoas e processos; *iii*) processo de gestão do conhecimento: identificar, criar, armazenar, compartilhar e aplicar; *iv*) ciclo KDCA (*knowledge*, *do*, *check*, *act*); *v*) resultados de gestão do conhecimento; e *vi*) partes interessadas: cidadão-usuário e sociedade.

O sexto trabalho, o *Texto para discussão* nº 1.941, de março de 2014, intitulado *Casos reais de implantação do Modelo de Gestão do Conhecimento para a Administração Pública Brasileira*, analisa casos de implantação do Modelo de Gestão do Conhecimento para a Administração Pública Brasileira (MGCAPB) em cinco organizações públicas: Superintendência de Aeronavegabilidade (SAR), da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC); Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT); Ipea; Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI); e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). Trata-se da aplicação prática do modelo proposto no livro *Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira* nas instituições mencionadas.

O Ipea presta, desde 2012, assessoria a diversas organizações na implementação do MGCAPB e de repositórios do conhecimento. São elas: Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG-MG); Polícia Civil e Polícia Militar de Minas Gerais;

SAR; ABDI; Fiocruz (Biomanguinhos, a Casa Oswaldo Cruz e o Departamento de Recursos Humanos); Departamento de Tecnologia da Informação (DTI) do MPDFT; Departamento de Educação e Cultura do Exército (DECEx); Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS); Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); ECT; Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES); e Controladoria-Geral da União (CGU).

Na gestão organizacional, o modelo e a metodologia de implementação da gestão do conhecimento propostos no livro *Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira* foram adotados por agências reguladoras (SAR e ABDI), por uma empresa estatal (ECT), por órgão do Ministério Público Estadual (DTI), por órgãos estaduais (Polícia Civil e Militar de Minas Gerais) e por uma fundação pública vinculada ao MS (Fiocruz). Como resultado da assessoria prestada pelo instituto, a SAR realizou as etapas de diagnóstico e planejamento e está implementando projetos de gestão do conhecimento com a utilização das seguintes ações e práticas de gestão do conhecimento: *i*) comunidades de prática; *ii*) trilhas de aprendizagem; *iii*) disseminar conhecimentos para viabilizar a melhoria dos macroprocessos da SAR; *iv*) revisar atos normativos e procedimentais; *v*) lições aprendidas; e *vi*) repositório digital (MemoAir). A ABDI pôs em prática as etapas de diagnóstico e planejamento e está implementando dois projetos de gestão do conhecimento que envolvem toda a organização: "as conversas na ABDI" e o Portal da Gestão do Conhecimento – em desenvolvimento. A ECT cumpriu as etapas de diagnóstico, planejamento e desenvolvimento (projeto-piloto) e prepara-se para a última etapa (implementação), quando deverá ser instituída a estrutura de governança para viabilizar a institucionalização da gestão do conhecimento em toda a empresa. O DTI realizou as etapas de diagnóstico e planejamento. A Polícia Civil e a Polícia Militar de Minas Gerais, a Casa Oswaldo Cruz, o Biomanguinhos e o Departamento de Recursos Humanos da Fiocruz realizaram as etapas de diagnóstico e planejamento e se encontram, no momento, executando seus planos de gestão do conhecimento.

Na elaboração de política de gestão do conhecimento, o livro *Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira* e a assessoria prestada à SEPLAG-MG, com quem o Ipea firmou acordo de cooperação técnica em 2013, tiveram papel decisivo na redação da política estadual e do Plano Estadual de Gestão do Conhecimento do Governo de Minas Gerais.

Na área acadêmica, os trabalhos publicados pelo Ipea são citados em dezenas de monografias, dissertações, teses, artigos publicados em diversas revistas e em trabalhos apresentados em eventos científicos.

Como resultado do trabalho realizado na última década, o Ipea tornou-se uma das principais instituições de referência sobre o tema gestão do conhecimento no âmbito da administração pública do Brasil.

REFERÊNCIAS

AQUINO, L. M. C. *et al*. **Justiça infantojuvenil**: situação atual e critérios de aprimoramento. Brasília: CNJ e Ipea, 2012.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 80, de 4 de junho de 2014. Altera o Capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV – Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. Brasília: Congresso Nacional, 2014. Disponível em: <http://goo.gl/Njal3j>.

CUNHA, A. S. **Custo e tempo do processo administrativo disciplinar promovido pela Advocacia-Geral da União**. Brasília: Ipea, 2012.

_____. **Custo e tempo do procedimento de investigação preliminar promovido pela Advocacia-Geral da União**. Brasília: Ipea, 2013.

CUNHA, A. S. *et al*. **Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal**. Brasília: CNJ e Ipea, 2011.

_____. **Custo unitário do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional**. Brasília: Ipea, 2012. (Nota Técnica da Diest, n. 1).

DIRETORIA DE ESTUDOS E POLÍTICAS MACROECONÔMICAS (DIMAC)

Desde a publicação do *Texto para discussão* (TD) *nº 1.000* do Ipea, em setembro de 2003, a Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) tem procurado se manter fiel à sua tradição de produzir pesquisa original e de excelência sobre a dinâmica macroeconômica do Brasil e seus determinantes. Tem procurado, ademais, inovar para se adaptar a – e crescer em – um ambiente marcado pelo aumento da oferta de estudos macroeconômicos aplicados ao caso brasileiro, devido, por um lado, à multiplicação de centros de pós-graduação em economia e, por outro, ao amadurecimento de diversas instituições do Estado brasileiro encarregadas de executar e pensar as políticas macroeconômicas do país.

A mera inspeção visual dos últimos mil TDs publicados pelo Ipea é suficiente para atestar a força da produção da casa na área macroeconômica nos últimos onze anos. Isto é particularmente verdadeiro se a definição canônica de macroeconomia – que, segundo o *Journal of economic literature*, deve incluir também os aspectos macroeconômicos do mercado de trabalho e da política fiscal – for estendida de modo a abarcar os aspectos macroeconômicos do comércio e das finanças internacionais e das políticas de previdência e assistência social. Com efeito, cerca de 250 dos últimos mil TDs publicados pelo Ipea são macroeconômicos nesse sentido amplo.

Registre-se que vários desses trabalhos foram desenvolvidos em outras diretorias do Ipea que não a Dimac. Felizmente, para a pluralidade na casa, técnicos da área social sempre trabalharam com aspectos macroeconômicos do mercado de trabalho e da Previdência Social e com os aspectos sociais das finanças públicas. Da mesma forma, técnicos da área regional e urbana trabalham, há vários anos, com os aspectos federativos das receitas e dos gastos públicos, enquanto técnicos da área setorial não raro trabalham também com questões macrossetoriais. Esta característica de difusão da pesquisa macroeconômica no Ipea como um todo se acentuou após a criação, no final da década de 2000, das diretorias Internacional e de Estado, Instituições e Democracia. Não surpreendentemente, a primeira tem, desde então, concentrado boa parte da produção da casa na área de (macro) economia internacional, enquanto a segunda vem produzindo diversos estudos sobre os determinantes políticos e institucionais das finanças públicas brasileiras.

É com alegria que notamos o significativo papel do Ipeadata – criado na Dimac pela inspiração do técnico de Planejamento e Pesquisa Eustáquio José Reis e atualmente administrado pela Dimac, com o apoio da Presidência do instituto – no fomento da pesquisa macroeconômica tanto interna quanto externamente à casa.

E é com igual satisfação que notamos que o Ipeadata encontra-se agora em um processo de modernização e ampliação – liderado pelos técnicos de Planejamento e Pesquisa Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti e Fernando José da Silva Paiva Ribeiro, respectivamente o diretor-adjunto e o coordenador do grupo de conjuntura da Dimac no biênio 2013-2014. Espera-se que este processo esteja concluído – e o Ipeadata inteiramente remodelado – já no final de 2015.

Nesse contexto de grande produção macroeconômica sobre o Brasil, a Dimac tem nos últimos anos tentado se especializar em alguns nichos de relevância nos quais tem – potencialmente pelo menos – vantagens comparativas importantes. Estas áreas de estudo refletem, em grande medida, a diversidade de interesses individuais dos pesquisadores da diretoria – evidenciada rotineiramente nas diferentes reações às apresentações feitas por todos nos ricos seminários internos da casa. Esta pluralidade sempre foi, é e, sem dúvida, continuará sendo uma usina permanente de ideias originais e úteis para a reflexão sobre a dinâmica macroeconômica do país. Isto posto, também é verdade que a Dimac tem, nos últimos anos, feito um esforço significativo para consolidar projetos – ditos estruturantes – de pesquisa nos quais o sucesso depende mais de economias de escala e escopo presentes na própria concepção do projeto que do brilho individual de técnicos específicos. Com efeito, contando com cerca de três dezenas de técnicos e um número ainda maior de bolsistas e assistentes de pesquisa, a Dimac/Ipea é – e, espera-se, continuará sendo por bastante tempo – uma das maiores instituições de pesquisa macroeconômica aplicada do país. Parece, assim, fazer sentido, que aposte em projetos nos quais economias de escala e escopo estão presentes.

Mas essa aposta estratégica em projetos estruturantes se deve também ao imperativo da Dimac de cumprir a missão institucional da casa, qual seja, "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". A experiência mostra que as demandas por assessoria feitas pelo Estado brasileiro à Dimac não são simples. Não raro, demanda-se à diretoria produtos/projetos que nem a academia, nem as múltiplas instituições do Estado na área macroeconômica são capazes de executar a contento no prazo desejado. Isto ocorre precisamente porque tais produtos/projetos envolvem economias de escala e escopo – estando, assim, fora do alcance da academia, cuja fragmentação tem aumentado em proporção ao seu tamanho, e das demais tecnoburocracias do governo na área econômica, marcadas que são pela rigidez de processos e pela especialização temática.

Desde 2011, a Dimac tem trabalhado com três projetos estruturantes – financiados em parte com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) –, a saber, os projetos de modelagem da economia brasileira, a partir de modelos *dynamic stochastic general equilibrium* (DSGE, sigla em inglês que significa "de equilíbrio geral, dinâmicos e estocásticos"); modelagem da economia brasileira em moldes estruturalistas; e acompanhamento das finanças públicas brasileiras em alta frequência. Não por acaso, ao contrário do que talvez se pudesse esperar, o aumento contínuo na oferta de pesquisas macroeconômicas aplicadas ao caso brasileiro não tem sido acompanhado pelo aumento na oferta de modelos completos da economia brasileira – em grande medida, porque modelos da economia como um todo são exemplos paradigmáticos de projetos que apresentam retornos crescentes de escala na faixa relevante. Partindo-se do pressuposto de que o fenômeno da dinâmica macroeconômica de uma economia capitalista complexa em tempo histórico é mais bem entendido a partir de abordagens sistêmicas que a partir de coleções mais ou menos coerentes de esforços pontuais, a produção e o refinamento de modelos da economia como um todo surgem como uma vocação natural da Dimac/Ipea.[1]

Essa vocação fica ainda mais nítida quando se tem em conta a atribuição da Dimac, cumprida há mais de 25 anos, de acompanhar regularmente a conjuntura macroeconômica do país, por meio de boletins – ou, como ocorre atualmente, "cartas" – de conjuntura. A redação destas cartas resulta de um esforço colaborativo – por vezes penoso, mas invariavelmente instigante e enriquecedor – de reflexão dos diretores e dos vários pesquisadores que compõem o Grupo de Acompanhamento Conjuntural (GECON) da Dimac. Os modelos macroeconômicos produzidos na casa visam precisamente ajudar a esclarecer como exatamente os vários aspectos da dinâmica macroeconômica do país estão relacionados, simultaneamente municiando e se beneficiando do esforço contínuo de reflexão da Dimac sobre a conjuntura macroeconômica.[2] A fina artesania evidente no resultado final de cada carta de conjuntura da diretoria resulta, portanto, da dialética gerada pela interação da larga experiência dos técnicos da casa no acompanhamento sistemático dos indicadores conjunturais e dos sucessos e fracassos intrínsecos ao esforço contínuo de modelagem destes indicadores. Registre-se, por fim, a tradição da Dimac de discutir livremente com a sociedade todos os aspectos relacionados ao esforço de acompanhamento conjuntural que faz, incluindo, naturalmente, as cartas

1. Identificação essa que, de resto, não é nova. Ver, por exemplo, o *Texto para discussão* nº 619, de janeiro de 1999, intitulado *Model for projections and simulations of the Brazilian economy*.

2. Ver, por exemplo, os TDs nºs 1.588, *Propriedades dinâmicas de um modelo DSGE com parametrizações alternativas para o Brasil*, de março de 2011; e 1.614, *Novas evidências empíricas sobre a dinâmica trimestral do consumo agregado das famílias brasileiras no período 1995-2009*, de maio de 2011.

de conjuntura propriamente ditas – uma das formas pelas quais a diretoria cumpre sua missão de produzir e disseminar conhecimentos macroeconômicos entre os brasileiros.

A coexistência de modelos macroeconômicos de vários tipos, por sua vez, é um reflexo de pelo menos três fatores. Em primeiro lugar, ela reflete a já mencionada pluralidade dos pesquisadores da Dimac – pluralidade esta que, de resto, está consagrada no plano estratégico da casa como um valor da instituição Ipea como um todo. Alguns pesquisadores simplesmente produzem e se sentem melhor trabalhando com uma família de modelos e não com outra, e a experiência mostra que a diversidade de visões daí derivada fortalece a capacidade analítica e a motivação do corpo técnico da casa, por oposição a enfraquecê-las. Em segundo lugar, esta coexistência reflete a multiplicidade das demandas por assessoria recebidas pela Dimac – modelos DSGEs, em geral, não são desenhados para responder perguntas macrossetoriais, por exemplo, enquanto modelos estruturalistas talvez deem respostas menos precisas a perguntas de natureza intertemporal. Reflete, por fim, o reconhecimento por parte dos macroeconomistas do Ipea de que os consensos em macroeconomia são poucos, a fronteira na área por vezes muda com rapidez e nenhuma família de modelos macroeconômicos é flagrantemente superior às demais em todos os aspectos relevantes – de modo que, na grande maioria dos casos, os macroeconomistas tomam decisões melhores quando embasados por vários modelos que quando embasados por um único modelo.

Uma segunda vocação evidente da Dimac – e mais geralmente da casa como um todo – consiste em projetos de pesquisa que envolvam a utilização de bases de dados primárias de difícil manipulação – seja por sua complexidade intrínseca, seja pelo fato de serem desestruturadas. Uma vez mais, a capacidade que o Ipea tem em contratar assistentes de pesquisa – e nesse caso específico, estatísticos – em número suficiente para dar conta da escala envolvida nestes projetos faz com que a instituição tenha uma vantagem comparativa importante em relação à academia e às burocracias de Estado nesta área.

No caso específico da Dimac, projetos do tipo têm envolvido principalmente a construção de séries de tempo em alta frequência na área de finanças públicas,[3] uma

3. Ver, por exemplo, o TD nº 1.359, Uma *metodologia simplificada de estimação da carga tributária brasileira trimestral*, de outubro de 2008. Ou ainda, o TD nº 1.771, *Investimentos dos governos subnacionais no Brasil: estimação e análise por modelos de espaço de Estado*, de setembro de 2012.

carência evidente das contas nacionais trimestrais referências 1985 e 2000. Com efeito, macroeconomistas de todos os tipos concordam que o investimento público tem determinantes diferentes do investimento privado e que tanto as transferências públicas de renda como a carga tributária bruta da economia são determinantes importantes da renda disponível – e, portanto, das decisões de consumo e investimento – das famílias e do governo. No entanto, as contas nacionais trimestrais brasileiras – ao contrário do que ocorre com as contas nacionais trimestrais da maior parte dos países desenvolvidos – simplesmente não disponibilizam estes dados. Daí a identificação da produção e do refinamento – em contato constante com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – de séries de tempo complementares às disponibilizadas nas contas nacionais trimestrais como uma segunda vocação natural da Dimac – e daí, em grande medida, o projeto estruturante "acompanhamento das finanças públicas brasileiras em alta frequência".

Talvez a principal razão pela qual as contas nacionais trimestrais brasileiras sejam tão incompletas na área fiscal seja a complexidade da Federação brasileira, na qual a União, os 26 estados, o Distrito Federal e os 5.564 municípios brasileiros tomam decisões fiscais. A construção de séries de tempo de agregados macroeconômicos associados às administrações públicas brasileiras exige, portanto, que se acompanhe a "execução orçamentária" de literalmente milhares de entes federados – acompanhamento este que, por sua vez, somente se tornou possível a partir da entrada em vigor de legislações que tornaram obrigatória a prestação de contas de estados e municípios por meios eletrônicos de livre acesso público, notadamente a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sancionada em maio do ano 2000, e a Lei de Transparência Fiscal, de 2009.

O referido acompanhamento envolve, entretanto, uma miríade de dificuldades operacionais mais ou menos sérias. Trata-se, para reiterar, da análise bimestral da execução orçamentária de milhares de entes federados – com todas as dificuldades conhecidas no tratamento de bases de dados desestruturadas produzidas a partir de registros administrativos. As soluções dadas às referidas dificuldades operacionais por um time de estatísticos contratados com este fim, nos convenceu da importância da criação do Núcleo de Estatísticos da Dimac (NEMAC) nos moldes do núcleo similar existente há vários anos na Diretoria Social da casa. Tendo colhido os frutos positivos da estruturação de uma base de dados importante, a Dimac tomou a decisão estratégica de tornar a estruturação de outras bases de dados ricas e complexas – cada vez mais comuns no *data-rich environment* que nos cerca – uma de suas atribuições cotidianas.

Exemplos das novas bases de dados que vêm sendo estruturadas no NEMAC/Ipea – sob a liderança do técnico de Planejamento e Pesquisa Bernardo Schettini e do consultor Wesley de Jesus Silva – são extrações da nota fiscal eletrônica da Secretaria da Receita Federal e os relatórios bimestrais reportados pelos estados e municípios brasileiros no Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Saúde (SIOPS). No primeiro caso, o objetivo é estimar a demanda setorial por bens de investimento no ano de 2012.[4] No segundo caso, a ideia é permitir a construção de séries de alta frequência sobre os gastos públicos em saúde das três esferas de governo, aperfeiçoando, assim, o entendimento dos determinantes últimos da dinâmica dos gastos públicos brasileiros.

Uma medida do sucesso da estratégia da consolidação de projetos estruturantes pela Dimac é a preferência revelada de vários órgãos dos ministérios da Fazenda e do Planejamento por produtos deles derivados. Em particular, a celebração, em 2013 e 2014, de acordos de cooperação técnica (ACTs) com o Ministério da Fazenda, por meio de suas secretarias de Política Econômica (ACT nº 01/2013), Executiva (ACT nº 08/2013) e do Tesouro Nacional (ACT nº 17/2013) e com o Ministério do Planejamento, por meio da Assessoria Econômica do referido ministério – cujo trâmite burocrático encontra-se agora em seus estágios finais – se deu, em grande medida, para formalizar a entrega dos referidos produtos aos referidos ministérios.

Ressalte-se que os referidos ACTs são caracterizados por custos de transação relativamente altos, de modo que sua operacionalização foi imensamente facilitada pela criação do Núcleo de Acompanhamento de Projetos da Dimac (NAP/Dimac), liderado pelos servidores José Maurício Britto, Aline Conceição dos Santos e Elidiana Brandão de Arruda no biênio 2013-2014. Lotados na sede de Brasília, os servidores do NAP/Dimac se encarregam de facilitar o diálogo entre a área técnica da diretoria e os demandantes finais das atividades de assessoria prestadas pela Dimac nos ministérios – assim como da formalização precisa dos responsáveis técnicos, do cumprimento de prazos e da adequação dos produtos de cada projeto específico.

Uma segunda medida do sucesso da estratégia é o reconhecimento acadêmico dos diversos produtos associados aos projetos estruturantes da Dimac – que têm sido

4. Com vistas a permitir a atualização de estimativas semelhantes produzidas para o período 2000-2009 pelo TD nº 1.977, *Uma proposta metodológica para a estimação da matriz de absorção de investimentos para o período 2000-2009*, de junho de 2014.

regularmente aceitos para publicação nas melhores revistas científicas nacionais – evidenciando, assim, a viabilidade de um programa de pesquisa com o objetivo de produzir pesquisas de qualidade acadêmica voltadas para o assessoramento governamental – em contraposição às estratégias de geração de pesquisas puramente acadêmicas ou de promoção de atividades de assessoramento governamental não diretamente baseadas em investigações de qualidade acadêmica

Mas a aposta na construção dos dados[5] não se justifica apenas pela utilidade das séries produzidas em si. Ela implica três importantes vantagens adicionais. Em primeiro lugar, permite à casa trabalhar na produção de indicadores coincidentes para diversas variáveis macroeconômicas relevantes, como a formação bruta de capital fixo ou o consumo do governo – facilitando e sofisticando, assim, o trabalho de acompanhamento da conjuntura feito na Dimac. Em segundo lugar, possibilita à casa trabalhar com desagregações relevantes das variáveis macroeconômicas clássicas – a formação bruta de capital fixo em máquinas e equipamentos, ou o consumo do governo na área de saúde, ou a demanda setorial por produtos típicos da formação bruta de capital fixo, por exemplo – permitindo, assim, maiores graus de liberdade para o esforço de modelagem e um entendimento potencialmente mais fino dos determinantes da dinâmica macroeconômica do país. Finalmente, mas não menos importante, a referida aposta permite que se antecipem – em crescente medida – os efeitos para o cálculo das variáveis macroeconômicas das revisões metodológicas programadas pelo IBGE e as implicações destas últimas para os modelos macroeconômicos em desenvolvimento na casa – por exemplo, a ocorrência de quebras estruturais nas relações modeladas.

Registre-se, nesse contexto, que a revisão das contas nacionais brasileiras prevista para o início de fevereiro de 2015 – com o lançamento das contas nacionais referência 2010 – tem sido um determinante importante do esforço de pesquisa da Dimac nos últimos anos. Isto porque se espera que – tal como ocorreu com o lançamento das contas nacionais referência 2000 em março de 2007 – a referida revisão qualifique significativamente o que se sabe sobre a dinâmica trimestral da economia brasileira nos últimos anos. Por esse motivo, muito da pesquisa recente da casa foi direcionada ou para variáveis que serão menos impactadas pela referida revisão – por exemplo, índices de preços, ou agregados macroeconômicos como importações e exportações – ou ao

5. Que, diga-se, não representa propriamente uma novidade na casa. Ver, por exemplo, o trabalho de Lucilene Morandi e Eustáquio J. Reis, de 2003, intitulado *O estoque de capital fixo no Brasil, 1950-2000*.

entendimento dos elementos constitutivos básicos das variáveis que serão mais impactadas – com o objetivo, neste último caso, de facilitar a compreensão do que efetivamente mudará com o lançamento das contas 2010. Espera-se que este entendimento seja muito útil no desenvolvimento dos novos modelos que inevitavelmente terão de ser escritos para fazer justiça aos novos dados – o que justifica, em teoria pelo menos, o ônus presente dado pelo baixo investimento relativo em refinamentos dos modelos ajustados aos dados das contas nacionais atuais.

Registradas as apostas estratégicas – novas ou renovadas – feitas pela Dimac em atividades de pesquisa propriamente ditas nos últimos anos, cumpre ressaltar também ações tomadas no sentido de melhorar a comunicação dentro da casa e entre a casa e o público interessado nos temas pesquisados pela diretoria em geral. Naturalmente, é compreensível que pesquisadores individuais pensem prioritariamente em suas pesquisas – e, mais precisamente, nas pesquisas nas quais estão trabalhando e/ou que planejam começar – frequentemente colocando em segundo plano a preocupação em se comunicar (afora no espaço restrito dos seminários internos) com os demais e com o público em geral. E é verdade que o Ipea dispõe de veículos de comunicação bastante eficientes – por exemplo, cartas de conjuntura, textos para discussão e revistas científicas como a *Pesquisa e planejamento econômico* (PPE) –, e os tem utilizado de modo eficaz. Muito mais pode ser feito nesta área, entretanto, como atesta a decisão da casa de elencar o fortalecimento da comunicação interna e externa como um dos objetivos estratégicos da casa até 2023.

A multiplicidade de textos de discussão produzidos pelas várias coordenações da Dimac é, por um lado, certamente uma riqueza da casa, mas, por outro, não ajuda o entendimento sistêmico dos objetivos que cada coordenação da Dimac procurou alcançar em um dado período histórico. Como forma de facilitar o entendimento dos atuais programas de pesquisa da Dimac e suas inter-relações, pediu-se a cada um dos coordenadores da casa, no biênio 2013-2014, que registrasse em livro a lógica subjacente a estes programas, assim como as principais conclusões e os achados deles derivados.

O resultado será a conclusão – ao longo de 2014 e 2015 – de sete livros que registram a lógica da reflexão das várias coordenações da Dimac nos últimos anos. Gabriel Coelho Squeff, coordenador de Estudos Multissetoriais da casa, organizará o livro *Dinâmica macroeconômica e estrutura setorial do investimento, da produção e do*

emprego no Brasil. José Ronaldo de Castro Souza Júnior, coordenador de Modelagem Econométrica no biênio 2013-2014, organizará o livro *Evolução recente das políticas monetária e cambial e do mercado de crédito no Brasil*. Ajax Reynaldo Bello Moreira, coordenador de Economia Financeira no biênio 2013-2014, organizará o livro *Estudos da Coordenação de Economia Financeira: 2008-2014*. Raphael Rocha Gouvêa e Cláudio Hamilton Matos dos Santos, respectivamente, coordenador de Finanças Públicas e diretor da Dimac no biênio 2013-2014, organizarão o livro *Finanças públicas e macroeconomia no Brasil: um registro da reflexão do Ipea 2008-2014*. Fernando José Ribeiro, coordenador de Conjuntura da Dimac no biênio 2013-2014, organizará o livro *Reflexão sobre a análise de conjuntura no Ipea – 1987-2013*. Marco Antonio F. de H. Cavalcanti e Eustáquio José Reis organizarão o livro *A riqueza da nação: estimativas do produto e estoque de capital no Brasil, 1920-2000*. E, por fim, Cláudio Hamilton Matos dos Santos organizará o livro *Modelagem da economia brasileira em moldes estruturalistas: um registro da reflexão do Ipea 2010-2014*.

Tudo isso permite antecipar que a produção macroeconômica no Ipea como um todo continuará vibrante quando das comemorações do TD nº 3.000 da casa. E que a Dimac estará pronta para enfrentar o desafio de manter programas de pesquisa úteis – porque originais, relevantes e rigorosos – para o Ipea e para o Brasil nos próximos cinquenta anos.

DIRETORIA DE ESTUDOS E POLÍTICAS REGIONAIS, URBANAS E AMBIENTAIS (DIRUR)

1 INTRODUÇÃO

A Dirur atua em áreas multidisciplinares que contêm o enfoque comum da análise espacial, do estudo do território e das implicações dos recortes administrativos. Com isso, se concentra nas questões urbanas e regionais, na escala das cidades e da região; acrescenta ao debate as implicações impostas pelos limites municipais e estaduais e o rebate federativo e, finalmente, subjacente ao território, investiga aspectos de sustentabilidade ambiental. Este capítulo – que de maneira alguma é exaustivo – sintetiza parte da produção recente da diretoria, em suas áreas de atuação, apontando alguns trabalhos mais relevantes.

2 ESTUDOS URBANOS

2.1 Assentamentos precários

Como contribuição ao estudo de assentamentos precários, vale mencionar o relatório de pesquisa para avaliação da *Intervenção sociourbanística no Complexo do Alemão*, obra emblemática do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Desenvolvido por solicitação da Caixa Econômica Federal (CEF), o relatório foi entregue em 2011 e é pioneiro em aplicar uma referência lógica de elaboração de programas, o modelo lógico, a um projeto de empreendimento; também é inovador por ter contado com pesquisa de campo para levantamento de informações para os indicadores de avaliação. Seguiram-se trabalhos derivados deste, por solicitação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades: *Meta-avaliação: estudos e proposições metodológicas a partir da avaliação de políticas de urbanização de assentamentos precários* (*Texto para discussão* – TD nº 1.704) e *Metodologia de avaliação de resultados: o caso das intervenções do PAC urbanização de favelas* (TD nº 1.903). Outra contribuição, *Caracterização e evolução dos aglomerados subnormais (2000-2010): em busca de um retrato mais preciso da precariedade urbana e habitacional em metrópoles brasileiras*, foi publicada como capítulo 23 do *Brasil em desenvolvimento* de 2013 e busca apresentar uma visão dinâmica do tema das favelas em âmbito nacional, incluindo uma revisão de suas taxas de crescimento. Ainda, encontra-se no prelo o livro *Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros*, realizado no âmbito de rede de pesquisa com instituições estaduais.

2.2 Habitação

Quanto à habitação, o leque é vasto, englobando, por exemplo, estudos sobre as condições habitacionais urbanas no Brasil,[1] associações entre moradia precária e violência[2] e análises de vacância residencial em centros históricos,[3] bem como análises de programas habitacionais, como o Minha Casa Minha Vida,[4] e a análise de vulnerabilidade, mais ampla, incluindo a questão habitacional e urbana.[5]

2.3 Metrópoles

A questão metropolitana encontra-se em duas contribuições recentes: uma ampla discussão do tema no livro *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano* e uma apresentação de estudos de governança metropolitana em *40 anos de regiões metropolitanas no Brasil*, além de vários TDs.[6] Em paralelo a estes esforços, e tendo-os como insumos, técnicos do Ipea participaram de discussões, na Câmara dos Deputados, para a elaboração de um substitutivo ao projeto de lei do Estatuto da Metrópole. Destaque-se ainda que o TD nº 1.860 – *Rediscutindo a delimitação das regiões metropolitanas no Brasil: um exercício a partir dos critérios da década de 1970* resgatou e atualizou critérios para a delimitação de regiões metropolitanas, já se constituindo em referência importante para estas discussões.

1. *Textos para discussão* (TDs) nºs 1.083, *Affordable housing needs assessment methodology: the adaptation of the Florida model to Brazil* e 1.085, *The housing conditions in Brazilian urban areas during the 1990s*.
2. TDs nºs 1.187, *Moradia precária e violência na cidade de São Paulo* e 1.698, Áreas de concentração das vítimas da violência no município do Rio de Janeiro (2002-2006).
3. TD nº 1.987, *Vacância residencial nos centros históricos urbanos: o caso de São Paulo*.
4. TDs nºs 1.853, *Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional?* e 1.886, *Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida*.
5. TDs nºs 1.699, Índice de vulnerabilidade das famílias: atualização (2003-2009) e recortes geográficos e 1.835, Índice de vulnerabilidade das famílias (2000-2010): resultados.
6. TDs nºs 1.895, *Experiências de governança metropolitana internacional: os casos da França, Espanha, Inglaterra e Alemanha*; 1.860, *Rediscutindo a delimitação das regiões Metropolitanas no Brasil: um exercício a partir dos critérios da década de 1970*; 1.855, *Experiências de governança metropolitana internacional: os casos dos Estados Unidos e do Canadá*; 1.624, *Metrópoles e suas periferias: breve análise empírica como diagnóstico*; e 1.481, *Evolução urbana e espraiamento na Região Metropolitana de São Paulo*.

2.4 Mobilidade urbana

A área de transporte e mobilidade urbana tem produção técnica extensa, cobrindo desde acidentes de trânsito,[7] análises de políticas nacionais para o setor,[8] emissões de poluentes,[9] análises de gastos das famílias com transporte[10] e de tempos de deslocamento,[11] aos efeitos do envelhecimento populacional sobre o transporte público.[12] Além desta produção, técnicos do Ipea contribuíram para a elaboração de propostas do chamado Pacto da Mobilidade, em resposta ao clamor popular das manifestações de junho de 2013, tendo assessorado o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), além do Ministério das Cidades (MCidades) – Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana – e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

2.5 Urbanísticos

Instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários também contam com produção do Ipea, destacando-se uma série de TDs que abordam o Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU)[13] e, mais recentemente, os TDs nºs 1.943 e 1.962:[14] o primeiro avalia a aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos em uma amostra de municípios pesquisados pelas redes estaduais de avaliação e capacitação para a implementação de planos diretores participativos; e o segundo, no âmbito de acordo de cooperação, apresenta sua aplicação no Distrito Federal.

7. TD nº 1.291, *Sequelas invisíveis dos acidentes de trânsito: o transtorno de estresse pós-traumático como problema de saúde pública*.
8. TD nº 1.334, *Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana*.
9. TD nº 1.606, *Emissões relativas de poluentes do transporte motorizado de passageiros nos grandes centros urbanos brasileiros*.
10. TD nºs 1.595, *Efeitos da variação da tarifa e da renda da população sobre a demanda de transporte público coletivo urbano no Brasil*; 1.803, *Gastos das famílias brasileiras com transporte urbano público e privado no Brasil: uma análise da POF 2003 e 2009*; e 1.947, *Elasticidade-renda dos gastos das famílias metropolitanas brasileiras com transporte urbano e aquisição de veículos privados*.
11. TD nº 1.813, *Tempo de deslocamento casa – trabalho no Brasil (1992-2009): diferenças entre regiões metropolitanas, níveis de renda e sexo*.
12. TD nº 1.996, *Envelhecimento populacional, gratuidades no transporte público e seus efeitos sobre as tarifas na Região Metropolitana de São Paulo*.
13. TDs nºs 1.251, *IPTU no Brasil: progressividade, arrecadação e aspectos extrafiscais*; 1.471, *Distribuição de renda, transferências federais e imigração: um estudo de dados em painel para as Unidades da Federação do Brasil*; e 1.746 – *Defasagem do IPTU no município do Rio de Janeiro: uma proposta de reforma*.
14.TDs nºs 1.943, *Instrumentos urbanísticos à luz dos planos diretores: uma análise a partir de um* circuito completo *de intervenção* e 1.962.

Uma área de atuação mais recente do Ipea é *modelagem de sistemas complexos* e suas aplicações à política pública, com produção de um TD (TD nº 1.576, *Modelagem urbana e regional com autômatos celulares e agentes: panorama teórico, aplicações e política pública*) e outro no prelo (*Complexidade: uma revisão dos clássicos*).

3 ESTUDOS FEDERATIVOS E INFRAESTRUTURA

3.1 Federalismo

Sobre as esferas subnacionais do federalismo brasileiro, foram produzidos estudos sobre uma ampla gama de temas. Os estados foram alvo de análise em temas como: previdência[15] e dívidas públicas estaduais;[16] avaliação dos fundos constitucionais;[17] efeitos das transferências federais;[18] propostas de critérios para o Fundo de Participação dos Estados[19] e, até mesmo, os custos da criação de novos estados.[20]

O conjunto de temas foi igualmente amplo nas questões municipais. Houve influentes sobre temas específicos, como saúde[21] e eficiências das câmaras de vereadores.[22] Vale destacar também estudos de finanças públicas municipais que trataram sobre o tamanho do setor público,[23] o impacto local da Lei de Responsabilidade Fiscal[24] e, mais recentemente, sobre as distorções causadas pelos critérios do Fundo de Participação dos Municípios.[25] Estes TDs compartilham o fato de serem baseados em dados empíricos e de terem utilizado métodos analíticos atualizados.

15. TD nº 1.502, *Instrumentos de controle da despesa com pessoal inativo e pensionista de estados, municípios e do Distrito Federal*.
16. TD nº 1.366, *Dívida dos estados 10 anos depois*.
17. TDs nºs 1.206, *Uma análise dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), Norte (FNO) e Centro-Oeste (FCO)* e 1.207, *Avaliação econômica dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO)*.
18. TD nº 1.471, *Distribuição de renda, transferências federais e imigração: um estudo de dados em painel para as Unidades da Federação do Brasil*.
19. TD nº 1.656, *Pesos regionais na função de bem-estar social: uma aplicação para o Fundo de Participação dos Estados (FPE)*.
20. TD nº 1.357, *Reservas internacionais para o Brasil: custos fiscais e patamares ótimos*.
21. TD nº 1.216, *Indicador municipal de saúde: uma análise dos sistemas municipais de saúde brasileiros*.
22. TD nº 1.488, *Eficiência das câmaras legislativas municipais*.
23. TD nº 1.415, *O tamanho do setor público no contexto do federalismo: um modelo aplicado aos municípios brasileiros*.
24. TD nº 1.223, *Lei de Responsabilidade Fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento*.
25. TD nº 1.881, *Produto potencial como ferramenta de análise da política monetária e da capacidade de crescimento da economia brasileira*.

3.2 Infraestrutura econômica

Em relação a infraestrutura econômica e análise e aperfeiçoamento de políticas públicas, foram produzidos os seguintes livros: *Licenciamento ambiental para o desenvolvimento urbano* (2013); *Dinâmica urbano-regional: rede urbana e suas interfaces (2011)*; e *Infraestrutura econômica no Brasil: diagnóstico e perspectivas para 2025* (2010). Além disso, os seguintes TDs tratam da infraestrutura econômica: TD nº 1.007 – *Os passivos contingentes e a dívida pública no Brasil: evolução recente (1996-2003) e perspectivas (2004-2006)*; TD nº 1.329 – *O PAC e o setor elétrico: desafios para o abastecimento do mercado brasileiro (2007-2010)*; TD nº 1.408 – *Portos brasileiros 2009:* ranking*, área de influência, porte e valor agregado médio dos produtos movimentados*; TD nº 1.423 – *Gargalos e demandas da infraestrutura portuária e os investimentos do PAC: mapeamento Ipea de obras portuárias*; e TD nº 1.465 – *Gargalos e demandas da infraestrutura ferroviária e os investimentos do PAC: mapeamento Ipea de obras ferroviárias*.

4 ECONOMIA REGIONAL E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Em meados dos anos 2000, a Dirur realizou, em parceria com o Ministério da Integração Nacional (MI), avaliações do principal instrumento da política regional brasileira – o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE); do Norte (FNO); e do Centro-Oeste (FCO). O primeiro TD lançado foi o 1.206 – *Uma análise dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), Norte (FNO) e Centro-Oeste (FCO)*, que investigou a alocação dos recursos destes fundos em âmbito municipal. Os resultados demonstraram que os empréstimos dos fundos constitucionais de financiamento não se direcionaram de forma prioritária para os estados mais pobres ou para os municípios mais pobres. O TD nº 1.207 – *Avaliação econômica dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO)* analisou de forma inédita a eficácia dos desembolsos do FNO e FCO em relação à geração de empregos e ao salário médio nas regiões Norte e Nordeste. O método utilizado foi o *propensity score matching* (PSM), que compara o desempenho do grupo de firmas que foram beneficiadas pelo programa com o grupo de controle e firmas que não foram beneficiadas com o programa de financiamento. O estudo concluiu que houve um impacto positivo na geração de empregos e ausência de impacto na variação do salário médio. Ademais, quando levadas em consideração as pequenas e médias firmas, os impactos positivos foram maiores sobre a geração de empregos no nível da firma. O estudo foi o primeiro a utilizar a técnica do

PSM, e influenciou avaliações de eficácia posteriores utilizadas pelo Banco do Nordeste (BNB) e Banco da Amazônia (Basa). No TD nº 1.259 – *Eficácia do gasto público: uma avaliação do FNE, FNO e FCO*, de 2006, houve um aumento de abrangência da análise anterior do PSM, incluindo a região Centro-Oeste (FCO).

Em 2012, o TD nº 1.777 – *Micro e macroimpactos de políticas de desenvolvimento regional* mensurou os impactos dos empréstimos do FNE-industrial sobre o crescimento do emprego e o crescimento da produtividade do trabalho no nível micro (empresa) e sobre o crescimento do produto interno bruto (PIB) *per capita* em nível macro (municipal) durante os anos de 2000-2003 e 2000-2006 no estado do Ceará. Em uma nova parceria entre Dirur e MI, realizada para o período 2013-2014, as avaliações dos instrumentos da política regional brasileira têm prosseguimento. O TD nº 1.918 – *Avaliação dos impactos econômicos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste entre 2004 e 2010* avaliou os impactos do FNE sobre o PIB *per capita* em múltiplas escalas geográficas (municípios, microrregiões e mesorregiões) do Nordeste entre 2004 e 2010. A mesma avaliação foi realizada para o FCO[26] e para o FNO.[27] Estes três TDs fizeram de forma inédita avaliações multiescalares. Esta abordagem multiescalar também foi realizada para o entendimento das disparidades regionais brasileiras[28] entre 1970-2008 e do crescimento econômico no Brasil em âmbito municipal, microrregional e mesorregional.[29]

O Ipea integra o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP-APL), instituído pela Portaria Interministerial nº 200, de 3 de agosto de 2004, reeditada em 24 de outubro de 2005 no âmbito da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Este grupo elabora trabalhos para o desenvolvimento regional com foco nos diversos arranjos produtivos locais (APLs) do país, buscando a convergência desta atuação com as demais políticas governamentais. Atualmente, o grupo reúne 33 instituições que trabalham com o tema, além de comitês temáticos permanentes ou temporários. As atividades discutidas e implementadas em diversos projetos,

26. TD nº 1.969, *Avaliação dos impactos econômicos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) entre 2004 e 2010*.
27. TD nº 1.973, *Avaliação dos impactos regionais do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte entre 2004 e 2010*.
28. TD nº 1.833, *Disparidades do produto interno bruto (PIB)* per capita *no Brasil: uma análise de convergência em diferentes escalas regionais (1970- 2008)*.
29. TDs nºs 1.830, *Avaliando o crescimento econômico no Brasil em múltiplas escalas espaciais com a utilização de modelos de painel espacial (1970-2000)* e 1.830a, *Evaluating multiple spatial dimensions of economic growth in Brazil using spatial panel data models (1970-2000)*.

convênios e editais, no que diz respeito aos APLs, é fruto da intervenção que cada uma destas instituições vem apresentando junto aos diversos setores produtivos do país.[30]

O Ipea também participa do projeto Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter), uma iniciativa já em curso pela Receita Federal do Brasil (RFB), cujo objetivo é fazer o mapeamento patrimonial de todo o território nacional, gerando um cadastro de todos os imóveis urbanos e rurais do país e, a partir destas informações, construir uma base de dados que sirva tanto para a fiscalização quanto para o desenvolvimento de estudos técnicos relacionados ao mercado imobiliário, ao desenvolvimento urbano, à mobilidade e ao desenvolvimento regional. Entre os vários esforços do projeto, consta a identificação de atividades realizadas pelos órgãos do sistema financeiro que podem ser afetadas pelo projeto Sinter, ou seja, as atividades realizadas pelo sistema financeiro que interagem com os serviços de registro público ou com órgãos e entidades da administração pública federal e o Judiciário.

A Dirur produz, ainda, o *Boletim regional, urbano e ambiental*, cujo conteúdo é apresentado na forma de ensaios analíticos sobre questões relacionadas ao desenvolvimento regional, urbano, bem como assuntos federativos que permeiam o desenvolvimento regional. Este periódico é publicado semestralmente e se encontra em sua 10ª edição (no prelo).

Em 2011, o Ipea lançou o livro intitulado *Dinâmica regional e convergência de renda: uma análise para os municípios selecionados no período 2002-2007*. Com esta publicação, tornou-se possível acelerar a difusão de certas particularidades do conhecimento para um grupo de instituições ligadas à Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística (Anipes). Os problemas relacionados a métodos de análises quanto à interpretação da realidade local puderam ser divididos, discutidos e apropriados pelo grupo. A energia despendida para concretizar o estudo gerou externalidades positivas, que foram apropriadas por todos. Com o uso de técnicas paramétricas e não paramétricas, o estudo revelou aspectos importantes da dinâmica dos municípios que compõem os estados de Alagoas, Ceará, Espírito Santo, Paraíba, Paraná e Pará, apontando para a formação de clubes de convergência e existência de uma distribuição bimodal em relação aos PIBs destes municípios.

30. Como resultado desse esforço, foram identificados, em todo o país, mais de 1.300 arranjos produtivos locais pelo governo federal e pelos núcleos estaduais de apoio para atuação integrada.

A Dirur, em 2009, iniciou uma atividade interna de discussão e apresentação de questões teóricas e metodológicas no escopo de sua atuação. Um dos objetivos principais da atividade interna era compartilhar os diversos conhecimentos e as visões sobre a questão regional e urbana. O resultado desta discussão pôde ser sintetizado na publicação *Economia regional e urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil*, que teve a ambição de ser suficientemente diversificada para incluir teorias e metodologias mais amplas possíveis. No exterior, já existem ótimos livros-texto recentes que sintetizam a ciência regional contemporânea de forma acessível para pesquisadores e executores de políticas.[31] Contudo, por um lado, todos têm uma ênfase em teorias e problemas relacionados aos países desenvolvidos maduros. Por outro lado, os excelentes manuais produzidos no Brasil, como *Economia regional: teorias e métodos de análise*, de Haddad *et al.* (1989), deixaram de fora os notáveis avanços ocorridos na área nas últimas duas décadas. Enfim, o livro publicado pelo Ipea buscou apresentar as teorias contemporâneas advindas dos mais diversos programas de pesquisa da área, acrescentadas de um sabor brasileiro, destacando os problemas regionais e urbanos nacionais. Os leitores poderão verificar que, embora o tema seja bastante vasto, abrangendo da geografia à econometria espacial, o livro oferece, em especial aos formuladores de políticas e aos pesquisadores na área, uma visão geral das abordagens disponíveis.

Na área de turismo, parcerias com o Ministério do Turismo (MTur) permitiram produção ampla e inovadora, com contribuição metodológica. Trata-se do Sistema de Informações sobre o Mercado de Trabalho no Setor Turismo (SIMT), desenvolvido pelo Ipea desde 2004, com o apoio do MTur e da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan). Baseia-se em dados provenientes de pesquisa de campo coordenada pelo Ipea e das principais fontes sobre a mão de obra ocupada, produzidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) – Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD).

Esse sistema possibilita avaliar a importância socioeconômica do turismo, conduzindo à elaboração de diagnósticos mais precisos do desempenho das atividades características do turismo (ACTs) – alojamento, alimentação, transporte terrestre,

31. Por exemplo: Combes *et al*. (2008); McCann (2001); Brakman *et al*. (2001); Armstrong e Taylor (2000); e Capello (2006).

transporte aéreo, transporte aquaviário, aluguel de transporte, agência de viagem e cultura e lazer. Entre outros aspectos, oferece uma aproximação da importância relativa do setor no conjunto da economia, permite acompanhar a geração de postos de trabalho formais e informais, além de mostrar o perfil da mão de obra, com atributos individuais e ocupacionais. Tais informações podem subsidiar a formulação das políticas públicas de turismo e o monitoramento do setor e de projetos integrantes do Plano Nacional de Turismo (PNT).

São mais de cem relatórios de pesquisa; publicações internacionais;[32] capítulos de livros (tais como: *Perfil regional da mão de obra no turismo* – 2013, no *Brasil em desenvolvimento*); artigos; e TDs[33] e *Mensurando o emprego no setor turismo no Brasil: do nível nacional ao regional e local*, no prelo.

5 SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

Por se tratar de uma área do conhecimento bastante ampla e com interface entre temas econômicos, sociais e ambientais, os trabalhos desenvolvidos pela área de sustentabilidade ambiental do Ipea, ao longo da última década, foram bastante variados.

Uma primeira menção é o livro *Sustentabilidade ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano*, de 2010. No livro, estão incluídos temas como conservação da biodiversidade, energia, água, manejo de florestas, legislação ambiental, licenciamento, recursos comuns, rotulagem ambiental, mudanças climáticas, impactos da produção de etanol e empregos verdes. As subseções apresentam os temas pelos quais pode ser organizada a produção da área de sustentabilidade ambiental do Ipea.

32. Por exemplo: *Integrated information system on the labor market in the Brazilian tourism sector: Ipea's experience*, de 2007; *Integrated information system on the labor market in the tourism sector*, de março de 2009; e *Measuring employment in the tourism industries in Brazil: from national to regional and local level Technical guide on best practices of measuring employes in the tourism industries*.

33. TDs nºs 1.308, *Caracterização da mão de obra do mercado formal de trabalho do setor turismo – estimativas baseadas nos dados da Rais de 2004*; 1.320, *Distribuição espacial da ocupação no setor de turismo: Brasil e regiões*; 1.580, *Ocupação do setor de turismo no Brasil: análise da ocupação nas principais ACTs nos estados, regiões e Brasil*; 1.842, *Aspectos metodológicos do Sistema Integrado de Informações Sobre o Mercado de Trabalho no Setor Turismo*; e 1.938, *Perfil da mão de obra do turismo no Brasil nas atividades características do turismo e em ocupações*.

5.1 Biodiversidade e serviços ecossistêmicos

5.1.1 Economia de ecossistemas e da biodiversidade

O objetivo da economia de ecossistemas e da biodiversidade (em inglês, *the economics of ecosystems and biodiversity* – TEEB) é promover um melhor entendimento do valor econômico da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos brasileiros, visando considerá-los nos processos de tomada de decisão e incorporá-los de maneira mais apropriada nas políticas públicas nacionais.

A pedido do Ministério do Meio Ambiente (MMA), a área de sustentabilidade ambiental realizou diagnóstico de estudos de valoração da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos realizados ao longo da última década.[34]

Além disso, o Ipea possui assento na iniciativa Capital Natural Brasileiro, coordenada pelo MMA e que conta com a participação de diversas instituições governamentais brasileiras.

5.1.2 Uso sustentável

Os trabalhos têm sido direcionados à identificação de gargalos e à avaliação de políticas públicas afetas ao tema. Uma das linhas de pesquisa refere-se à exploração sustentável de produtos florestais madeireiros e não madeireiros, pois estes apresentam grande potencial de geração de emprego e renda, principalmente na Amazônia, além de resultarem em menor impacto sobre a biodiversidade nativa se comparados a outras alternativas de uso.

Nesse contexto, foram estabelecidas cooperações com o Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Pará (IDESP), a Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) e o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC), além do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) – esta última destinou-se a fornecer subsídios para o fortalecimento de uma economia de base florestal no Brasil.[35] Adicionalmente, duas políticas públicas relacionadas a esta temática foram

34. TD nº 1.912, *A economia de ecossistemas e da biodiversidade no Brasil (TEEB-Brasil): análise de lacunas*.
35. Para mais informações, ver o capítulo 9 do *Boletim regional, urbano e ambiental* nº 8, de 9 de dezembro de 2013, intitulado *Economia, concessões florestais e a exploração sustentável de madeira*.

estudadas nos últimos anos, ambas direcionadas a produtores extrativistas: Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio) e o Programa de Apoio à Conservação Ambiental Bolsa Verde.

O TD nº 1.569 – *Desafios da bioprospecção no Brasil* fornece um panorama dos desafios da bioprospecção no Brasil, evidenciando o valor econômico dos recursos genéticos e discutindo os principais avanços e obstáculos encontrados desde que se iniciou a regulamentação desses ativos em âmbito nacional e internacional. O TD nº 1.807 – *Como impulsionar a bioprospecção no Brasil: bases para uma moderna regulação do acesso a recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado* aprofunda a discussão dentro do contexto econômico, ecológico, social e cultural brasileiro, sugerindo alterações na regulamentação nacional de acesso a recursos genéticos e delineando alguns aspectos-chave para a confecção de um marco regulatório apropriado.

5.1.3 Florestas

O Ipea realizou a Avaliação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) 2007 a 2010 a convite do MMA e da Comissão Executiva do PPCDAm, coordenada pela Casa Civil da Presidência da República, cujos resultados foram publicados sob a forma de relatório de pesquisa. O objetivo principal foi avaliar, de forma abrangente, os resultados desta que é uma das mais importantes políticas públicas ambientais para a Amazônia, unindo diversos ministérios e governos estaduais em uma ação coordenada contra o desmatamento. Este estudo subsidiou ajustes na implementação de novas fases do plano e deve servir de linha de base para futuras avaliações deste. Todo o trabalho foi marcado também pela parceria com a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) e a Cooperação Alemã para o Desenvolvimento por meio da Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Governos estaduais solicitaram avaliações semelhantes sobre sua política ambiental, encontrando-se finalizada a Avaliação das Políticas de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Acre, elaborada a convite da Secretaria de Meio Ambiente do estado para subsidiar as futuras escolhas da política ambiental acreana.

Foi realizada também uma análise do montante de áreas de passivo de reserva legal que seriam anistiadas com as propostas de mudança na lei do Código Florestal Brasileiro. O Comunicado Ipea nº 96, *Código Florestal: implicações do PL 1876/99 nas áreas de Reserva Legal*, de 2011, foi realizado com a finalidade de fornecer subsídios

inéditos para as discussões em pauta no Congresso Nacional que levaram à alteração da Lei nº 4.771/1965 (Código Florestal).

O relatório interno *Gargalos da regulamentação da produção e comercialização de sementes e mudas florestais nativas no Brasil*, de 2014, foi produzido com o objetivo de identificar os gargalos existentes no marco legal que define regras para a produção e comercialização de sementes e mudas florestais nativas no Brasil, visando subsidiar o trabalho de revisão da Instrução Normativa (IN) nº 56 do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (Mapa). O estudo vem sendo desenvolvido em parceria com o MMA, gerando subsídios para viabilizar o cumprimento da lei florestal no Brasil e para a formulação de políticas que visam à restauração da vegetação nativa.

5.2 Governança ambiental

O TD nº 1.904 – *Governança das políticas ambientais no Brasil: desafios à construção de um sistema integrado de avaliação*, traz como tema a avaliação de políticas ambientais. O TD discute em que medida os modelos avaliativos adotados atendem às necessidades dos gestores e propõe alternativas para o aperfeiçoamento da sistemática de avaliação das políticas ambientais, por meio de um sistema integrado de avaliação, estruturado sob a forma de "observatório de políticas ambientais" no Ipea.

Também nesse âmbito foi publicado o TD nº 1965 – *Ações do governo federal na área de influência do Projeto de Integração do rio São Francisco com bacias hidrográficas no Nordeste Setentrional: uma avaliação dos investimentos nos municípios do Plano de Ação*. A pesquisa intitulada Dimensionamento e Acompanhamento do Gasto Ambiental Federal tem o propósito de apresentar uma medida mais abrangente e efetiva do gasto ambiental federal ao longo dos anos, considerando que a mensuração dos dispêndios na área ambiental é um instrumento que ajuda a identificar a forma e a condução da política ambiental do país e pode servir de subsídio para a análise das políticas públicas de meio ambiente. A pesquisa assessora o MMA na quantificação de gastos em biodiversidade e desenvolve parceria, também, com o MP, que tem interesse em desenvolver análises conjuntas com o Ipea sobre os gastos ambientais federais.

Como atividade de assessoramento governamental, o Ipea participa do Consórcio ZEE Brasil, cujo objetivo é desenvolver metodologias e executar projetos para aperfeiçoar o zoneamento ecológico econômico (ZEE) e adequá-lo às necessidades da gestão territorial do país.

Os objetivos específicos da participação do Ipea referem-se a discutir e apresentar propostas técnicas nos estudos de ZEE, sobretudo nas áreas de economia e sustentabilidade ambiental.

A área de sustentabilidade ambiental participou também da atualização do relatório de acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) no que se refere aos indicadores ambientais do ODM 7.

5.3 Sustentabilidade na agropecuária

O TD nº 1.782 – *A sustentabilidade ambiental da agropecuária brasileira: impactos, políticas públicas e desafios* abordou o tema da sustentabilidade ambiental do setor agropecuário brasileiro. O texto mostrou os principais impactos do crescimento da produção agropecuária sobre o meio ambiente, fez uma análise das políticas públicas atuais e discutiu as estratégias necessárias para mitigar estes impactos.

O artigo *Experiências agroecológicas brasileiras: uma análise à luz do desenvolvimento local*, publicado na *Revista brasileira de agroecologia,* em 2013, fez um levantamento das experiências agroecológicas realizadas no Brasil, analisando com base em indicadores de desenvolvimento local endógeno, e concluiu que a transição agroecológica é uma estratégia com potencial para promover o desenvolvimento rural socialmente justo no país.

O livro *Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas*, publicado em 2014, reuniu textos que analisam a experiência de programas e ações de caráter agroambiental desenvolvidos no Brasil por instituições governamentais e não governamentais, enfocando os desafios, as soluções encontradas e as lições aprendidas. Os conteúdos abordam aspectos variados do tema, como a assistência técnica e extensão rural, o cadastro ambiental rural, a adequação ambiental de propriedades rurais, a recuperação de pastagens degradadas, a produção de biocombustíveis, as compras públicas da agricultura familiar, a conservação ambiental em assentamentos da reforma agrária, o aproveitamento econômico de reserva legal e outros.

5.4 Resíduos sólidos

Em 2009, foi produzido o relatório *Pesquisa sobre pagamento por serviços ambientais urbanos para gestão de resíduos sólidos*, por solicitação do MMA. Além de realizar estimativas dos benefícios – atuais e potenciais, econômicos e ambientais – gerados pela

reciclagem de resíduos sólidos urbanos (RSU) no país, o estudo apresentou propostas de políticas públicas voltadas para o pagamento por serviços ambientais gerados pelos diversos atores envolvidos na reciclagem, a fim de formalizar e estimular as diferentes atividades envolvidas neste processo. Em 2011, ainda por solicitação do ministério, o Ipea realizou uma série de diagnósticos setoriais, que resultaram na publicação de um conjunto de quatorze relatórios temáticos, que posteriormente integraram o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), lançado em setembro de 2011. As pesquisas resultaram também em TDs.

5.5 Mudanças climáticas

Em continuidade às pesquisas sobre mudanças climáticas, foi publicado o livro *Mudança do clima do Brasil: aspectos econômicos, sociais e regulatórios*. Lançado em 2011, o livro foi produzido em português e inglês, em cooperação com a área de regulação do Ipea.

6 *SOFTWARE* DE ANÁLISE ESTATÍSTICA E ESPACIAL

O IpeaGEO é um *software* gratuito, com funcionalidades estatísticas e de georreferenciamento. Além de possuir diversas ferramentas econométricas, também permite a aplicação de análises que utilizam estatística espacial. O programa disponibiliza bases de dados como censos e índice de desenvolvimento humano (IDH), que o usuário pode adaptar às regiões do território nacional. Foi construído com o intuito de integrar e facilitar estudos estatísticos e geográficos com as diversas regiões do Brasil, facilitando a visualização dos efeitos micro e macroeconômicos de políticas públicas. Devido a sua capacidade de gerar estudos estatísticos/econométricos e demonstrar os resultados visualmente em mapas e gráficos, torna-se uma ferramenta valiosa para planejamentos econômicos e sociais, assim como para a avaliação de projetos. O *software* é inovador, pois mescla duas importantes áreas de análise: estatística e cartografia. Com isso, se destaca dos demais programas estatísticos que não possuem a capacidade de visualização dos resultados estatísticos/econométricos em mapas de regiões brasileiras. É o único *software* em língua portuguesa e totalmente gratuito que combina técnicas de georreferenciamento com estatística, tornando-se de suma importância para análises futuras de dados sociais e econômicos. Em sua segunda versão, a ampla gama de ferramentas de estudo permite que o usuário realize variadas análises em um único *software*. Em relação à primeira, ela apresenta melhorias visuais, além do acréscimo de diversas

ferramentas. Totalmente repaginada, a versão 2.0 foi lançada em março de 2014, e o número de *downloads* já chegou a 5 mil. Em suma, o IpeaGEO 2.0 é um programa de fácil utilização, que permite ao usuário, independentemente do nível de conhecimento acerca de tecnologia da informação, realizar análises robustas de aspectos socioeconômicos das regiões brasileiras.

REFERÊNCIAS

ARMSTRONG, H.; TAYLOR, J. **Regional economics and policy**. Massachusetts: Blackwell, 2000.

BRAKMAN, S.; GARRETSEN, H.; VAN MARREWIJK, C. **An introduction to geographical economics**. New York: Cambridge University Press, 2001.

CAPELLO, R. **Regional Economics**. London: Routledge, 2006. (Routledge Advanced Texts in Economics & Finance).

COMBES, P. P.; MAYER, T.; THISSE, J. F. **Economic geography**: the integration of regions and nations. Princeton: Princeton University Press, 2008.

HADDAD *et al.* **Economia regional**: teorias e métodos de análise. Fortaleza: BNB; Etene, 1989. Disponível em: <http://goo.gl/sMGoRn>.

MCCANN, P. **Urban and regional economics**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

DIRETORIA DE ESTUDOS E POLÍTICAS SETORIAIS DE INOVAÇÃO, REGULAÇÃO E INFRAESTRUTURA (DISET)

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos dez anos, a Diset desenvolveu um conjunto extenso de trabalhos de pesquisa, pautado por uma linha de ação conectada com as preocupações presentes nas principais economias: a realização de análises sobre as causas, os condicionantes e os impactos dos processos de inovação tecnológica nas empresas, bem como avaliações das ações e políticas das instituições que apoiam o desenvolvimento científico e tecnológico. No período, foram publicadas dezenas de livros e centenas de estudos com análises nas áreas de indústria, serviços, infraestrutura, agricultura e recursos minerais. Alguns aspectos importantes caracterizaram a forma de atuação da diretoria: a reunião, para trabalhos conjuntos, dos talentos de dezenas de pesquisadores do Ipea e de diversas universidades brasileiras, a construção de uma grande coleção de dados estatísticos com base em dados de diversas instituições públicas, e a formação de uma equipe de estatísticos que trabalha de forma integrada com os pesquisadores.

Como resultado das pesquisas realizadas, foram ampliados os conhecimentos sobre diversas áreas importantes e respondidas questões fundamentais para o desenvolvimento brasileiro: como as empresas líderes na economia brasileira difundem tecnologia e conhecimentos; quais são os impactos da modernização tecnológica sobre o nível e a qualidade do emprego nas empresas; qual a importância dos segmentos de serviços mais intensivos em tecnologia para o desenvolvimento brasileiro; e qual é a importância dos fundos setoriais para o desenvolvimento tecnológico das empresas. As informações a seguir apresentam uma síntese das principais realizações da Diset, principalmente com base nos livros que esta publicou.

Em 2003, após diagnosticar que a indústria brasileira precisava dar um salto competitivo rumo à inovação e à diferenciação de produtos e serviços, além de se inserir mais profundamente no comércio internacional, o governo federal lançou a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Desde o início de sua formulação, o Ipea, por meio da Diset, esteve envolvido ativamente em sua elaboração, bem como na estruturação de instituições que dariam suporte institucional a sua execução, ou seja, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), junto com o aporte financeiro à modernização tecnológica das empresas, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).

O engajamento da Diset na formulação e no acompanhamento da PITCE, bem como nos demais planos de desenvolvimento tecnológico lançados pelo governo federal, notadamente o Plano de Ação em Ciência Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional (Pacti), em novembro de 2007, e a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), em maio de 2008, e ainda a assinatura de um convênio com a FINEP, em dezembro de 2006, definiram uma parte importante do plano de trabalho que a diretoria desenvolveria até o final daquela década, como se observa por meio das publicações lançadas até 2011.

Nesta década, a assinatura de convênios com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e com a Petrobras adicionaram novas linhas de pesquisa, com a participação de pesquisadores do Ipea e de universidades brasileiras, resultando em diversos trabalhos publicados até 2013.

Em 2014, a Diset continua na linha de desenvolvimento de estudos em estreita cooperação com órgãos do governo federal, como o MCTI, a ABDI, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Empresa de Planejamento e Logística (EPL). Estas colaborações e ainda o Plano Brasil Maior – que estabeleceu diretrizes para a política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal para 2011 e 2014 – adicionaram uma série de projetos de pesquisa, a exemplo dos estudos setoriais sobre as condições da infraestrutura de laboratórios de pesquisas tecnológicas e da pesquisa sobre a produtividade das empresas, ora em andamento.

As linhas de pesquisa acima e outras desenvolvidas pela Diset completam, em 2014, dez anos de realizações da diretoria, em estreita articulação com os objetivos explicitados na missão institucional do Ipea, ou seja, colaborar para o aprimoramento das políticas públicas e assessorar o Estado em suas decisões estratégicas. As linhas de pesquisa citadas e outras linhas de atuação, com sua produção resultante, são comentadas a seguir.

Para apoiar a implementação das ações no âmbito da PITCE, a Diset coordenou o projeto Inovações, Padrões Tecnológicos e Desempenho das Firmas Industriais Brasileiras. Os estudos desenvolvidos, que originaram o livro com o mesmo título do projeto, publicado em 2005, tiveram como característica original o fato de que os dados compilados consistiram no mais amplo conjunto de informações até então reunido

sobre a indústria brasileira. Ao categorizar as empresas segundo suas estratégias competitivas, o projeto mapeou o patamar competitivo da indústria, permitindo diagnósticos mais precisos para apoio à PITCE. O período principal de análise do projeto compreendeu os anos entre 1998 e 2000, isto é, logo após a abertura comercial da década de 1990. O projeto teve caráter mais estrutural que conjuntural, mas suas análises e resultados foram influenciados pelo ambiente econômico que caracterizava o período.

O livro publicado representou o mais completo e amplo estudo já realizado sobre a inovação tecnológica na indústria nacional. Ao mesmo tempo, foi um marco nos planos de trabalho da Diset, em função tanto do engajamento da diretoria na formulação daquela política como dos desdobramentos em termos dos trabalhos de pesquisa e de publicações de livros que se seguiram.

O estudo desenvolvido, ao classificar as empresas segundo sua estratégia competitiva, mostrou que havia na economia brasileira um grupo de 1.199 empresas que competiam por meio da diferenciação e inovação de produtos, cujas escalas de produção, de eficiência técnica, de produtividade por trabalhador, de liderança no mercado e de número de pessoas ocupadas e valor do faturamento se mostraram significativamente superiores aos mesmos indicadores das demais empresas, classificadas em duas outras categorias que espelhavam estratégias competitivas com menores esforços de inovação tecnológica. Os estudos concluíram que as empresas que inovam e diferenciam produtos geram postos de trabalho de maior qualidade, pois empregam mão de obra mais qualificada, mais bem remunerada e com mais estabilidade no emprego. Inovar e diferenciar produtos permite às empresas exportar com maior valor agregado, obtendo preço-prêmio nas suas vendas ao exterior.

No processo de pesquisa que originou o livro, cabe mencionar a riqueza da articulação das diversas bases de dados utilizadas. Para a integração dos bancos de dados, o Ipea desenvolveu metodologias próprias e realizou um conjunto de testes estatísticos, que possibilitaram o tratamento conjunto dos microdados das seguintes bases: Pesquisa Industrial e Inovação Tecnológica (PINTEC); Pesquisa Industrial Anual (PIA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Secretaria de Comércio Exterior (Secex), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); Censo do Capital Estrangeiro (CEB) e Registro

de Capitais Brasileiros no Exterior (CBE), do Banco Central do Brasil (BCB); e a base de dados de compras governamentais (ComprasNet), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

No ano seguinte, 2006, foi publicado o livro *Tecnologia, exportação e emprego*, um conjunto de pesquisas com análises sobre as relações entre os processos de inovação tecnológica e a geração de empregos e exportações. Foi o maior estudo realizado sobre o emprego formal no Brasil à época. O estudo reuniu dados de 80 mil empresas industriais e 40 mil empresas de serviços, de 1996 a 2004. O livro tratou, com abordagem inovadora, de um dos principais desafios da economia brasileira na primeira metade da década de 2000: a geração de empregos. O trabalho mostrou como são e onde estão as firmas brasileiras que mais geraram empregos nos últimos anos: justamente aquelas grandes empresas que adotaram inovações tecnológicas e que, em virtude das inovações, encontraram novas oportunidades para ampliar suas vendas. O livro levantou também um desafio importante para o sistema educacional brasileiro: as inovações tecnológicas requerem trabalhadores mais qualificados, tanto para operar as novas tecnologias, após sua implementação, quanto para capacitar as empresas a inovar.

Também em 2006, a Diset publicou o livro *Estrutura e dinâmica do setor de serviços no Brasil*. O livro analisou as interações entre a inovação e o setor de serviços na economia brasileira. Assim como no primeiro livro comentado, a realização das análises valeu-se da maior base de dados já reunida sobre as firmas que fornecem serviços no país. Todos os pesquisadores trabalharam com microdados e utilizaram a mesma base de dados reunida pelo Ipea. A organização dos capítulos refletiu a preocupação na investigação de temas como serviços intensivos em conhecimento, inovação e produtividade. Especial relevância foi dada também aos segmentos prioritários da política industrial, como *software*, infraestrutura, investimento estrangeiro e as exportações, assim como à análise da distribuição espacial da produção de serviços no Brasil. O livro representou o terceiro da série de estudos que a diretoria vinha desenvolvendo sobre o tema da inovação. Criar condições para o crescimento e desenvolvimento da produção de serviços, com o objetivo de impulsionar a inovação, é uma agenda de governo e foi por este motivo que o Ipea incluiu este tema em sua agenda de pesquisas.

Em dezembro de 2006, o Ipea assinou com a FINEP o convênio denominado Estudos da Produção, Tecnologia e Inovação, tendo o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) como fonte dos recursos

para apoio ao projeto. Foram publicados pelo projeto, nos anos seguintes, sete livros, entre os quais os comentados a seguir, em continuação à temática da inovação tecnológica, agora com diversas matizes.

O primeiro livro do convênio com a FINEP foi *As empresas brasileiras e o comércio internacional*, publicado em 2007. Em sua avaliação sobre os determinantes das exportações industriais, o livro baseou-se na grande base de dados reunida pela Diset e utilizada nos livros já comentados. Com o uso de microdados, envolvendo detalhes relativos à inovação e às exportações de empresas, foram construídos indicadores sobre a competitividade e o desempenho das empresas industriais brasileiras, concluindo-se que a inovação tecnológica é um fator cada vez mais determinante das exportações brasileiras.

O segundo livro do convênio foi *Technological innovation in brazilian and Argentine firms*, de 2007. O livro fez parte de um amplo projeto desenvolvido pelo Ipea, destinado a formular políticas públicas para o crescimento econômico com inclusão social. Especial atenção foi dirigida para análises comparativas das trajetórias tecnológicas e dos padrões de inovação observados na América Latina e em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico ou Econômico (OCDE). Encorajada pelo debate sobre estas questões, a Diset iniciou um diálogo com economistas argentinos, com os quais uma série de estudos conjuntos foi realizada, com foco em estratégias de negócios nos dois países. A natureza pioneira desta pesquisa reside no fato de que os dados recolhidos das empresas industriais brasileiras e argentinas foram classificados de acordo com os mesmos critérios. A classificação foi criada para distinguir as empresas que competem por meio da diferenciação do produto e da inovação tecnológica daquelas cuja competição se dá mediante os preços de seus produtos.

O terceiro livro da série foi publicado em 2008, com o título *Políticas de incentivo à inovação tecnológica no Brasil*. O livro avaliou instituições, programas e políticas de incentivo à ciência, tecnologia e inovações (CT&I), no contexto dos estudos que vêm sendo desenvolvidos pela Diset, desde 2005, sobre a inovação tecnológica no setor produtivo e seus impactos na produtividade das empresas e na geração de empregos. Foram analisados no livro os programas de apoio financeiro à inovação tecnológica da FINEP, do FNDCT e do BNDES; as fontes de crescimento da agricultura; o impacto das marcas e patentes no desempenho econômico das firmas; entre diversos outros estudos.

O livro *Inovação: estudos de jovens pesquisadores brasileiros*, de 2010, o quarto da série, foi uma publicação conjunta da FINEP, do Ipea, da Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo (FUSP), do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IES-USP) e do Observatório da Inovação e Competitividade (OIC). O livro trouxe 24 artigos, vários deles com base nos dados da PINTEC do período 2006-2008. A escolha dos trabalhos foi resultado de um edital lançado pelo Ipea e pelo Instituto de Estudos Avançados da Univesidade de São Paulo (IEA-USP), que convidou pesquisadores em formação, especialmente mestrandos e doutorandos, para submeterem seus projetos. O resultado foi uma obra em dois volumes, com diversos estudos que avaliaram vários aspectos da inovação, como: proposta de indicadores de inovação para economias emergentes, patentes em firmas inovadoras, estudo dos princípios que orientam a inovação na Google, empreendedorismo no Brasil, entre diversos outros temas.

Outro livro da série foi *O núcleo tecnológico da indústria Brasileira*, em 2011. Ao avaliar que o Brasil possui um núcleo de empresas que realiza inovações por meio de conhecimentos novos e não apenas pela aquisição de máquinas e equipamentos, o livro analisou como as empresas acumulam conhecimento para realizar inovações tecnológicas. As indagações do livro formaram um elenco de questionamentos adequados para o aprimoramento de políticas públicas de inovação, ou seja: se as empresas líderes no Brasil têm capacidade de geração endógena de tecnologia em intensidade e densidade suficientes para puxar ou difundir capacidades e progresso por todo o sistema produtivo; quem são e quantas são; quais suas características; e qual sua posição em relação às líderes de outros países. Para estudar tais questões, as empresas líderes foram classificadas como líderes na diferenciação de produtos e como líderes em custo. No primeiro caso, as firmas ampliam sua participação no mercado pela demonstração de que seu produto é diferente dos concorrentes em diversos atributos. Outro segmento identificado são as empresas seguidoras, que apresentam grande capacidade de imitar e de acompanhar as mudanças tecnológicas em seu setor, diferenciar produtos ou realizar mudanças para diminuir seus custos. O livro identificou ainda as empresas emergentes, não classificadas como líderes ou seguidoras mas que investem em pesquisa e desenvolvimento (P&D) ou inovam com produto novo para o mercado mundial, ou possuem laboratórios de P&D.

Foi elaborado também o livro *Paedi – Pesquisa sobre atitudes empresariais para desenvolvimento e inovação*, publicado como resultado da pesquisa de mesmo nome, realizada com o objetivo de traçar o perfil e conhecer as motivações, as estratégias e os

desafios enfrentados por empresários inovadores no Brasil. A pesquisa revelou a existência de um grupo dinâmico de empresários brasileiros que se orientam por comportamentos distintos dos empresários do período da industrialização substitutiva de importações, os quais vêm sendo caracterizados pela busca de padrões de qualidade e produtividade internacionais e por reestruturações na firma, de forma a criar ambientes propícios à realização de inovações tecnológicas e organizacionais. Com esta publicação, foi finalizado o projeto Estudos da Produção, Tecnologia e Inovação, assinado com a FINEP.

Em 2009, a Secretaria Executiva do MCTI solicitou ao Ipea e ao Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que firmassem parceria para realizar estudos de avaliação das ações financiadas pelo FNDCT – particularmente os fundos setoriais, cujos recursos são alocados no FNDCT e geridos pela FINEP –,[1] os quais culminaram na pesquisa *Avaliação dos fundos setoriais*. O objetivo dos estudos foi propor uma metodologia de avaliação dos resultados dos projetos apoiados pelos fundos setoriais para responder a uma pergunta básica: até que ponto o FNDCT, com os recursos dos fundos setoriais, tem induzido o desenvolvimento do sistema de inovação brasileiro.

A avaliação dos fundos setoriais foi processada por meio da construção de matrizes de interação em três bases de dados: *i*) 13.433 projetos apoiados pelos fundos setoriais até 2008; *ii*) grupos de pesquisa cadastrados no diretório do CNPq; e *iii*) a base da Rais, que contém um grande número de informações sobre as empresas nela cadastradas. O diretório do CNPq tinha armazenadas as informações de 24.642 grupos de pesquisa e também as informações de todos os pesquisadores participantes destes grupos, totalizando 68.100 pesquisadores.

Entre os 13.433 projetos apoiados pelos fundos setoriais analisados, havia 1.831 com participação de empresas. Estes representaram 14% dos projetos apoiados pelos fundos setoriais analisados no trabalho e pouco mais de 35% do valor total desembolsado.

1. Os fundos foram criados a partir de 1999, para servirem como instrumentos de financiamento de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação. Há dezesseis fundos setoriais, sendo quatorze relativos a setores específicos e dois transversais: Fundo Verde-Amarelo (FVA), voltado à interação universidade-empresa, e Fundo de Infraestrutura (CI-Infra), que apoia a melhoria da infraestrutura de instituições de ciência e tecnologia (ICTs). Com exceção do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTTEL), gerido pelo Ministério das Comunicações (MC), os recursos dos demais fundos são alocados no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e administrados pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), como sua Secretaria Executiva.

Ao todo, os projetos analisados desembolsaram mais de R$ 1,5 bilhão de 2000 a 2008. Os trabalhos desenvolvidos pela Diset envolveram 23 pesquisadores do Ipea e diversos pesquisadores do Cedeplar e de universidades brasileiras. Além dos trabalhos com análises individuais dos fundos setoriais, foram produzidas oito avaliações horizontais, entre as quais: *O FNDCT e o núcleo da indústria brasileira*, *Impactos dos fundos setoriais nas empresas* e *Contribuição dos fundos setoriais para a mudança na base tecnológica do país*.

Outra linha de pesquisas com forte atuação da Diset encontra-se no setor de infraestrutura. Entre as realizações da área, comentadas mais à frente neste capítulo, o livro *Infraestrutura econômica no Brasil: diagnósticos e perspectivas para 2025*, publicado em 2010, foi o primeiro no país a tratar de toda a infraestrutura econômica. A obra inicia-se com um capítulo intitulado *Experiências latino-americanas em infraestrutura econômica*, seguido das temáticas: desafios e oportunidades no setor elétrico; perspectivas para o setor de petróleo e gás; biocombustíveis: etanol e biodiesel; desafios e oportunidades do setor de telecomunicações; panorama e perspectivas para o transporte aéreo no Brasil e no mundo; gargalos, investimentos, concessões e preocupações com o futuro das rodovias brasileiras; portos brasileiros; e transporte ferroviário de cargas. Como resultado deste trabalho, o Ipea foi convidado a participar de vários eventos em associações empresariais sobre as temáticas citadas.

2 PETROBRAS

As empresas vinculadas à cadeia produtiva do petróleo têm um papel relevante no novo ciclo de desenvolvimento, pois uma parte significativa dos investimentos na economia nos próximos anos será realizada nesta cadeia. Este contexto motivou o Ipea e a Petrobras a firmarem parceria para mensurar a importância das atividades da companhia para o desenvolvimento produtivo e tecnológico das empresas no Brasil que fornecem bens e serviços à estatal. Com tais objetivos, foram assinados dois convênios entre as duas instituições em 2007, com vistas à realização de dois estudos: *i*) *Impactos tecnológicos das parcerias da Petrobras com as universidades e centros de pesquisa nas firmas brasileiras*; e *ii*) *Poder de compra da Petrobras: impactos econômicos em seus fornecedores*.[2] O resultado foram dois livros, previstos nos dois convênios, além de um terceiro livro,

2. Os dois convênios foram realizados sob a égide do Termo de Cooperação nº 6000.0035340.07-4, assinado entre a Petrobras, o Ipea e a Fundações de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (FINATEC), em 13 de dezembro de 2007.

sobre a história da Petrobras (*Petróleo em* águas profundas*: uma história tecnológica da Petrobras na exploração e produção* offshore), publicado pelo Ipea em 2013.

O convênio resultou em uma parceria singular, pela dimensão das informações e das competências que foram mobilizadas. A Diset coordenou uma equipe de pesquisadores da própria instituição e profissionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), da Universidade Federal Fluminense (UFF), da Universidade Federal do Paraná (UFPR), da UFMG, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), da Universidade de Brasília (UnB), da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e da Universidade de São Paulo (USP). Os trabalhos reuniram o maior conjunto de informações sobre a cadeia produtiva do petróleo no Brasil. As informações foram provenientes de 69.874 empresas que forneceram bens e serviços para a Petrobras nos dez anos compreendidos entre 1998 e 2007. A seguir, apresenta-se uma síntese dos dois livros previstos nos convênios e publicados pela Diset.

2.1 Poder de compra da Petrobras: impactos econômicos nos seus fornecedores (2011)

A pesquisa *Poder de compra*, do segundo convênio, foi desenvolvida antes da pesquisa do primeiro convênio e resultou na publicação de um livro com três volumes, com 26 estudos acerca dos impactos das compras da Petrobras sobre as empresas fornecedoras de bens e serviços. Os estudos abrangeram dados de empresas de setores variados, como o naval, de equipamentos submarinos, de serviços de transporte marítimo e o siderúrgico. Foram ainda realizados estudos dos impactos da Petrobras nas decisões de investimento dos fornecedores, no trabalho qualificado das empresas, nos provedores de logística *offshore* e ainda quanto a outros variados aspectos nas firmas que interagem com a Petrobras.

2.2 Impactos tecnológicos das parcerias da Petrobras com universidades, centros de pesquisa e firmas brasileiras (2013)

A pesquisa foi realizada com o objetivo de gerar conhecimento sobre a natureza e a qualidade das parcerias entre universidades, centros de pesquisa e firmas, visando subsidiar a Petrobras na promoção de novas parcerias e na consolidação de redes de conhecimento no setor de petróleo e gás natural. A principal hipótese norteadora do estudo foi que a interação da Petrobras com universidades e instituições de pesquisas para desenvolver

determinados produtos ou tecnologias contribui para gerar novos conhecimentos e experiências entre os pesquisadores envolvidos neste processo. Por sua vez, a interação contribui para que universidades e institutos de pesquisas façam novos contratos com outras empresas, utilizando os conhecimentos e a experiência adquiridos, formando uma rede no setor de petróleo e gás natural. O livro publicado foi composto por doze análises, cujos capítulos abordaram temas como: *A Petrobras e ICTs: a construção de parcerias*; *Caracterização dos investimentos em P&D da Petrobras*; e *A Petrobras e a distribuição de mão de obra de pesquisa na área de biotecnologia no Brasil*.

2.3 Propriedade intelectual e aspectos regulatórios em biotecnologia

O debate acerca das condições de desenvolvimento e apropriabilidade das biotecnologias foi analisado nesse livro, de 2013. Apesar de o país agregar uma das maiores biodiversidades do planeta, a transformação de tais ativos naturais na geração de riquezas ainda pode ser considerada modesta ante o potencial nacional. Neste debate, as legislações de propriedade intelectual têm papel singular, dado que a concessão de patentes relativa a seres vivos ainda é objeto de fortes controvérsias em todo o mundo. A primeira dificuldade reside na diferenciação entre uma descoberta e uma invenção.

Visando contribuir para o debate, o livro realiza comparações de legislações relativas ao patenteamento em biotecnologias entre o Brasil e os países ou as regiões selecionadas, incluindo Estados Unidos, União Europeia, Japão, China e Índia. A obra apresenta a evolução histórica das biotecnologias nos países mencionados; discute as legislações de propriedade intelectual, incluindo patentes e legislações complementares, como proteção à variedade de plantas; e discute as regulamentações específicas presentes em cada país que podem impactar no desenvolvimento das biotecnologias, como regras de proteção à pesquisa em saúde ou relacionadas à biodiversidade. No apêndice B,[3] uma tabela comparativa consolida as matérias patenteáveis em biotecnologias, permitindo analisar o que pode ou não ser patenteado em cada um dos países selecionados.

O trabalho foi bem recebido pela academia, em momento no qual se debatia uma eventual modificação da Lei da Propriedade Industrial em termos da patenteabilidade de material genético. O principal mérito do estudo foi organizar e debater informações em um texto praticamente inédito em língua portuguesa.

3. Para mais informações, consultar a publicação *Propriedade intelectual e aspectos regulatórios em biotecnologia*.

3 A DISET EM 2014

Neste ano, vêm sendo desenvolvidos diversos projetos, tanto em acordo com as pesquisas sobre inovações até então realizadas como pela agregação de novas linhas de pesquisa. Três novas pesquisas se destacam:

a) a análise da trajetória da produtividade no país, visando diagnosticar as causas da redução dos ganhos de produtividade da economia brasileira. Nos trabalhos que compõem este bloco, pretende-se acompanhar a evolução da produtividade no período recente e discutir com profundidade os diferentes indicadores comumente utilizados para mensurar a produtividade;

b) o projeto Mapeamento da Infraestrutura de Pesquisa no Brasil, que coletou, em 2013, dados da infraestrutura de laboratórios, por meio de um formulário informatizado desenvolvido pelo CNPq, em parceria com o MCTI e o Ipea. Das 4.500 infraestruturas de laboratórios previamente identificadas – vinculadas a aproximadamente 180 instituições –, 2.119 infraestruturas, de 131 diferentes instituições, concluíram o preenchimento e realizaram o envio eletrônico dos formulários completos ao CNPq. A partir destes 2.119 formulários, foram realizados filtros e identificadas 1.760 infraestruturas finais, que formam a base das análises setoriais a serem realizadas no segundo semestre de 2013; e

c) como fruto do reconhecimento dos trabalhos da Diset na área de infraestrutura, foi celebrado o Termo de Cooperação nº 02/2013, entre o Ipea e a EPL, com o objetivo de desenvolver estudos de uma matriz origem/destino de transporte regional de cargas e passageiros, para auxiliar o planejamento dos transportes no Brasil pelo período de vinte anos.

3.1 A área de infraestrutura da Diset

A área de infraestrutura vem apresentando um extenso conjunto de realizações, que têm ganhado destaque em conexão com a conscientização crescente sobre as falhas deste setor no Brasil. Citam-se entre as diversas realizações da área:

a) a publicação, em 2005, do *Texto para discussão* (TD) nº 1.129 – *Perspectivas do crescimento do transporte por cabotagem no Brasil*, para o qual foi criada metodologia própria, que possibilitou quantificar o potencial da cabotagem a partir do transporte de carga rodoviário e ferroviário. O trabalho tornou-se referência neste tema, ainda pouco explorado. Após este trabalho, o Ipea participou de vários eventos relacionados ao tema e da elaboração de uma política pública para o setor;

b) a elaboração, em 2007, do TD nº 1.286 – *A eficiência do Estado e as concessões de rodovias: preocupações com o valor do pedágio e sugestões para operacionalizar a modicidade tarifária*, o qual apresentou sugestões para a incorporação aos contratos de concessão de mecanismos que permitissem avançar no sentido da modicidade tarifária, tema até então não abordado. Estas foram paulatinamente incorporadas aos contratos celebrados pela Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT) a partir de 2008. Recentemente, o Ipea reavaliou os pedágios por meio do TD nº 1.668 – *Rodovias brasileiras: políticas públicas, investimentos, concessões e tarifas de pedágio*;

c) a publicação, entre 2009 e 2011, dos TDs nºs 1.423 – *Gargalos e demandas da infraestrutura portuária e os investimentos do PAC: mapeamento Ipea de obras portuárias*; 1.465 – *Ferroviárias*; e 1.592 – *Rodoviárias*. Além de uma avaliação aprofundada sobre o desempenho das obras constantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para cada um dos três modos de transporte, os estudos incluíram um mapeamento detalhado das necessidades de investimentos nestes setores. Os mapeamentos se tornaram referência nos meios especializados, na academia, na imprensa e no governo federal;

d) a elaboração da Nota Técnica da Diset nº 5, de 2011 – *Aeroportos no Brasil: investimentos recentes, perspectivas e preocupações*, com ampla repercussão nacional, e até internacional, por chamar a atenção para a grave situação operacional dos vinte maiores aeroportos brasileiros, consequência do forte crescimento da demanda e de insuficientes investimentos, destacando a dificuldade de conclusão de importantes obras a tempo de atender ao evento da Copa do Mundo de 2014. A partir deste marco, o governo federal tomou uma série de medidas para dinamizar o setor aéreo, entre as quais a criação da Secretaria de Aviação Civil (SAC), na condição de ministério, e a concessão de cinco grandes aeroportos ao setor privado (Guarulhos, Campinas, Brasília, Galeão e Confins);

e) a apresentação, em 2012, do estudo contido no capítulo 4 – *Financiamento da infraestrutura de transportes no Brasil* da publicação anual *Brasil em desenvolvimento* (2011, volume 1), o qual apresentava um retrospecto dos investimentos públicos e privados na infraestrutura de transportes no período 2002-2010, que se tornou posteriormente uma referência para especialistas da academia, de consultorias, da imprensa e de alguns setores do governo federal. Dada a demanda por informações acerca de tais investimentos, em 2014 foi elaborado o TD *Investimentos na infraestrutura de transportes: avaliação do período 2002-2013 e perspectivas para 2014-2016*, que se encontra em revisão editorial, mas já foi discutido em fóruns especializados; e

f) o lançamento, também em 2012, da Nota Técnica da Diset nº 6 – *Considerações sobre os marcos regulatórios do setor ferroviário brasileiro – 1997-2012*. A partir da análise da base regulatória das concessões ferroviárias da década de 1990, a nota analisa as mudanças efetuadas a partir de 2011 para ampliar a concorrência no setor, em especial no lançamento do Programa de Investimentos em Logística (PIL), em 2012. São avaliadas ainda as vantagens e desvantagens do novo modelo e ressaltadas algumas dificuldades para sua implementação. Como resultado, o Ipea foi chamado a assessorar a VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias, empresa pública responsável pela execução do novo modelo. Ainda no setor ferroviário, o Ipea produziu o TD nº 1.920 – *Considerações sobre a alocação de riscos na concessão do trem de alta velocidade entre Rio de Janeiro, São Paulo e Campinas*, debatido junto à APL.

3.2 A área de agricultura da Diset

Diversas linhas de pesquisa têm sido desenvolvidas pelo setor de agricultura Agricultura da Diset, nos últimos 10 anos.

Em 2005, o TD nº 1.071 – *Tarifas agrícolas europeias: uma contribuição para sua interpretação* abordou a temática de comércio exterior, cujos resultados foram incorporados a análises desenvolvidas em áreas de negociação do governo federal. Em 2006, foram contempladas avaliações nas frentes de melhoramento genético,[4] prestação de serviços à agropecuária[5] e avaliação dos termos de troca para a cultura da soja,[6] cobrindo diversos matizes da produção agropecuária brasileira, desde a questão da pesquisa em sementes e seus impactos até a oferta de serviços de extensão rural ao setor.

No exercício de 2007 foi reforçada a capacidade analítica na questão de produtividade agropecuária, com a publicação do TD nº 1.254 – *Explicando as diferenças na produtividade agrícola no Brasil*, um estudo rico quanto à montagem da base de dados utilizada, nem sempre trivial para o setor agropecuário, para o qual as séries de dados são escassas. No ano seguinte, 2008, a temática de comércio exterior foi retomada com o TD nº 1.321, que trazia em seu título uma pergunta *Produtos agropecuários: para quem exportar?*, despertando a atenção de setores da academia e também da gestão de políticas públicas nas áreas agrícola e comercial.

4. Texto para discussão (TD) nº 1.199, *Contribuição do melhoramento genético para a redução de preço dos alimentos.*
5. TD nº 1.215, *Da frente para trás: prestação de serviços à agropecuária e especialização regional no Brasil.*
6. TD nº 1.239, *Os termos de troca para a soja na agricultura brasileira.*

Entre 2011 e 2012, foram realizados estudos sobre biocombustíveis e suas matérias-primas agrícolas, com enfoque na fase agrícola da produção, compondo dois capítulos de livros e duas notas técnicas. Diante do cenário de crise na produção de etanol e de aumento da produção de biodiesel, desafios como mudanças na regulação, tributação, impactos ao meio ambiente e inovação tecnológica foram abordados pela área de agricultura em publicações diversas, a exemplo do capítulo 4, do livro publicado pelo Ipea: *Infraestrutura econômica no Brasil: diagnósticos e perspectivas para 2025*, Série Eixos do Desenvolvimento, de 2011. Os estudos abriram um amplo espaço para a participação do Ipea em eventos especializados e foros de suporte a políticas públicas, como as câmaras temáticas setoriais do Ministério da Agricultura.

Entre 2011 e 2013, foram realizados alguns estudos sobre a heterogeneidade estrutural e produtiva na agricultura brasileira, sendo publicados pela Diset os TDs nºs 1.708 – *Heterogeneidade estrutural no setor agropecuário brasileiro: evidências a partir do Censo Agropecuário de 2006* e 1.740 – *Heterogeneidade produtiva na agricultura brasileira: elementos estruturais e dinâmicos da trajetória produtiva recente*, além de dois capítulos de livros em parceria com a Cepal e com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Foram abordadas as disparidades produtivas, tecnológicas, regionais e de porte da agricultura brasileira, que despertaram grande debate nacional após a divulgação do Censo Agropecuário de 2006. Os trabalhos tiveram ampla repercussão no meio acadêmico e na gestão de políticas públicas, fomentando e inspirando a elaboração de outros estudos e eventos no país, a exemplo do LII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (Sober): heterogeneidade e suas implicações no rural brasileiro, realizado em 2014.

Em 2013, no âmbito de estudos e avaliações de políticas agrícolas, o TD nº 1.910 – *Seguro agrícola no Brasil e o desenvolvimento do Programa de Subvenção ao Prêmio* analisou o seguro agrícola no Brasil e seu Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Agrícola, tema de grande demanda de agricultores, gestores e seguradoras, sendo a primeira avaliação externa ao Mapa, tendo colocado o Ipea no debate com a academia e subsidiado ações deste ministério e do Ministério da Fazenda (MF), bem como auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU).

A temática comercial foi revisitada em dois estudos de 2014,[7] que se dedicaram a identificar produtos agropecuários líderes no comércio externo brasileiro,

7. TDs nºs 1.964, *Exportações agropecuárias brasileiras: uma avaliação dos produtos líderes no período* 1989-2012 e 1.970, *Importações agropecuárias brasileiras: uma avaliação dos produtos líderes no período 1989-2012*.

consubstanciando um ponto de partida acerca da capacidade local de elevar seus volumes comerciais em bens alimentares. Também em 2014, foi produzido o TD nº 1.926 – *Expansão de área agrícola: perfil e desigualdade entre as mesorregiões brasileiras*, que versou sobre a questão da expansão de área agrícola no país e despertou o interesse da mídia, por conta da debatida disponibilidade relativa do fator terra no Brasil.

Ademais dos estudos citados, a produção de trabalhos relativos ao setor de agricultura no Ipea sempre gerou como subprodutos inúmeros convites e propostas de parcerias de pesquisa da parte de instituições coirmãs, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), para citar os exemplos mais imediatos. Igualmente, tal produção sempre serviu de âncora para a visibilidade e a atração de trabalho junto à academia nacional e internacional, por meio da interação e do intercâmbio em congressos, como o Congresso da Sober, o *International Pensa Conference* ou o *Agricultural Outlook* (United States Department of Agriculture – USDA), revistas especializadas e outros.

DIRETORIA DE ESTUDOS E POLÍTICAS SOCIAIS (DISOC)

1 APRESENTAÇÃO

A competência da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc), definida no estatuto do Ipea, é a

> promoção e realização de estudos, pesquisas e demais ações necessárias ao cumprimento da missão institucional do Ipea em questões relacionadas às condições sociais e econômicas da população brasileira e ao acompanhamento e análise das políticas sociais, por meio de estudos sobre o funcionamento do mercado de trabalho, da estrutura demográfica da população e sobre a provisão de serviços sociais básicos (Brasil, 2010, Artigo 13).

Para tanto, a diretoria vem desenvolvendo, nos últimos dez anos, atividades de pesquisa, disseminação e assessoramento ao governo federal nas áreas de políticas sociais. As três principais linhas de atividade estruturantes da Disoc são: *i*) o acompanhamento e monitoramento das políticas sociais; *ii*) a análise da situação social; e *iii*) o assessoramento ao governo e avaliação de programas.

Na primeira linha, se destaca a elaboração do periódico *Políticas sociais: acompanhamento e análise* (BPS). A cada edição, são analisadas nove áreas temáticas da política social no que se refere aos fatos relevantes e a políticas e programas desenvolvidos pelo governo federal no período de referência. Eventualmente, os capítulos incorporam também a análise de algum tema em destaque ou uma seção de desafios, seguindo deliberação do seu conselho editorial. O objetivo é construir um quadro completo e periódico de informações e análises sobre as principais áreas da política social, contemplando sua conjuntura, sua evolução institucional e a implementação dos principais programas e ações governamentais. O periódico contribui, portanto, para suprir a carência de análises sistemáticas e periódicas sobre a conjuntura destas políticas.

Na segunda linha de atividades, análise da situação social, destacam-se as publicações *Situação social: condições de vida* e *Situação social nos estados*. Ambas visam fornecer um panorama sobre a realidade social da população brasileira e suas interfaces com as políticas públicas, abordando temas componentes do quadro social brasileiro (demografia, educação, trabalho, desigualdade e pobreza, habitação e saneamento, desigualdades de gênero e raça). Por vezes, são feitos alguns recortes analíticos, os quais destacam certos grupos populacionais ou situações específicas que merecem atenção distinta. Os estudos baseiam-se nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD),

divulgada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e do Censo Demográfico, também do IBGE.

No assessoramento ao governo e avaliação de programas, destaca-se a realização de acordos de cooperação técnica com vários órgãos, os quais formalizam e dão publicidade à cooperação desenvolvida e são o passo inicial no estabelecimento de estudos e pesquisas. Há também uma ampla participação em conselhos, comitês e grupos de trabalho concebidos por órgãos diversos do governo federal.

Em seguida, serão detalhadas outras atividades conduzidas por áreas temáticas que correspondem ao modo como a Disoc está estruturada hoje.

2 PREVIDÊNCIA SOCIAL, ASSISTÊNCIA SOCIAL E DESIGUALDADE E POBREZA

A Coordenação de Previdência, Assistência Social e Desigualdade e Pobreza tem realizado diversos estudos no âmbito das áreas setoriais que a integram e, também, de maneira transversal, no campo mais amplo das questões atinentes à seguridade social, às condições de trabalho, renda e proteção das populações economicamente vulneráveis e às mudanças demográficas.

No que toca à área previdenciária, a coordenação, além de participar do Conselho Nacional da Previdência Social, vem produzindo estudos sobre os impactos distributivos da Previdência e acompanhando os efeitos das políticas públicas adotadas nesta área, notadamente quanto aos impactos fiscais e aos incentivos gerados. Do ponto de vista distributivo, tem elaborado estudos comparativos sob diferentes abordagens, seja de uma perspectiva regional, seja entre os dois grandes regimes previdenciários (Regime Geral de Previdência Social – RGPS, para os trabalhadores do setor privado, e Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, para os funcionários públicos), seja entre as modalidades de benefícios. Também empreende avaliações sistemáticas das políticas previdenciárias, destacando-se, nos últimos anos, os estudos sobre a previdência complementar dos servidores públicos e sobre a desoneração da folha salarial, ambos publicados em edições recentes do BPS. O perfil da alocação de ativos da previdência complementar brasileira é outro tema regularmente examinado nos trabalhos da coordenação. Um foco relevante

também se tem dado às questões de solvência fiscal do regime previdenciário brasileiro, por meio de estudos demográfico-atuariais e de comparação entre as regras nacionais e as internacionais. Em termos de cooperação internacional, colaborou-se com a realização de simulações de longo prazo para a Previdência do Equador.

No âmbito da assistência social, a coordenação vem realizando, especialmente no BPS, o acompanhamento e a análise dos dois principais eixos de atuação dessa política: serviços e benefícios. No campo dos serviços, destaca-se o acompanhamento da estruturação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e da organização da oferta de serviços socioassistenciais, com ênfase para os desafios federativos envolvidos, sobretudo na esfera do financiamento. No campo dos benefícios, têm sido objetos recorrentes de análise da coordenação o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), estudados especialmente sob a perspectiva de seus impactos sobre a pobreza e a desigualdade e de sua integração ao sistema de garantia de renda da seguridade social. O desenvolvimento destas atividades reflete o processo de reorganização da política de assistência social brasileira nos anos 2000, materializado na construção e implantação do Suas e na consolidação e expansão do PBF.

Outra área de pesquisa da coordenação abrange os estudos relativos às políticas voltadas a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. Estes estudos envolveram desde o levantamento nacional das instituições de abrigo para crianças e adolescentes até as pesquisas acerca das condições de funcionamento das unidades de execução de medida de privação de liberdade ao adolescente em confronto com a lei.

Os estudos demográficos, por sua vez, têm buscado apreender os efeitos da dinâmica demográfica sobre o desenvolvimento econômico. Entre os temas já abordados, estão: os cuidados de longa duração e os mecanismos de proteção social, voltados para a população idosa; o envelhecimento funcional e a perda de capacidade laborativa e suas implicações sobre a oferta de trabalho; o *Estatuto do Idoso*, os casos dos idosos que são vítimas de maus tratos domésticos; e as trajetórias dos jovens brasileiros.

No campo da desigualdade e pobreza, a coordenação tem-se dedicado a compreender como os fluxos e as transferências de renda, públicos e privados, contribuem para a continuidade das desigualdades e para a formação dos estratos sociais brasileiros. Os temas abarcados por este campo de pesquisa, publicados em numerosos *Textos para*

discussão (TDs), incluem, entre outras coisas, análises dos diferenciais de salário entre setor público e setor privado, dos impactos das transferências condicionais de renda sobre a desigualdade, do perfil dos estratos situados no topo da distribuição de renda no Brasil, com base em dados tributários, e, por fim, dos efeitos das desigualdades regionais na estruturação da desigualdade de renda domiciliar *per capita*.

3 SAÚDE

O Ipea atua na área de saúde praticamente desde sua constituição, há 47 anos. Nos últimos dez anos, destacam-se as ações de monitoramento e avaliação de políticas públicas, de assessoria ao governo e de participação em redes, comitês, comissões e grupos de trabalho. O principal macroproblema para o qual os mais recentes estudos da coordenação de saúde convergem refere-se à *garantia de acesso equitativo com qualidade às ações e aos serviços públicos de saúde*. As análises produzidas para este tema no âmbito da coordenação têm sido periodicamente publicadas no capítulo de *Saúde* do BPS, sempre sob o contexto, mais amplo, do acompanhamento de todo o conjunto da política de saúde realizada na esfera federal. Além deste acompanhamento regular, uma análise mais global do setor de Saúde ganhou destaque na edição do BPS nº 17, comemorativa dos vinte anos da Constituição Federal de 1988 (CF/88), e em capítulo para o livro *Estado de uma nação*, de 2007.

Na última década, cinco linhas de pesquisa receberam destaque nos estudos da coordenação: financiamento da saúde, equidade em saúde, eficiência do sistema público, custos em saúde e o tema das filas para transplantes.

Por sua relevância nas discussões sobre o futuro do sistema de saúde no Brasil, a questão do *financiamento da saúde* foi objeto de numerosos trabalhos, como o TD nº 1.846 – *Financiamento público da saúde: uma história à procura de rumo*, estudos sobre gasto e consumo das famílias, um texto para a publicação *Saúde Brasil 2030*, coordenada pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), além de um capítulo no *Brasil em Desenvolvimento 2011*. Merece destaque nesta linha, ainda, o projeto de Contas Satélites de Saúde, institucionalizado em 2006 pela Portaria Interministerial nº 437, que consolidou parceria entre IBGE, Ipea, Ministério da Saúde (MS), Fiocruz e Agência Nacional de Saúde (ANS). Atualmente, as Contas Satélites de Saúde fazem parte das publicações periódicas do IBGE. Cabe ainda mencionar como exemplos da atuação da coordenação nesta linha: *i*) a participação, por meio de palestras, debates

em audiências públicas e assessoria direta ao MS, nas discussões para a regulamentação da Emenda Constitucional (EC) nº 29/2000; *ii*) a participação na Câmara Técnica do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS); e *iii*) o acompanhamento das discussões na Comissão de Financiamento (Cofin) do Conselho Nacional de Saúde (CNS).

A linha de pesquisa *equidade em saúde*, adotando o enfoque da relação público-privada em saúde, gerou a publicação de um capítulo sobre gasto tributário e conflito distributivo no livro *Tributação e equidade*. Na última audiência pública no Senado sobre o tema, a questão das renúncias fiscais para a saúde foi abordada pelo Ipea. As pesquisas relativas ao tema das *filas para transplantes* e à *eficiência do sistema público de saúde* foram publicadas em diversos TDs ao longo dos últimos dez anos, com destaque, no primeiro tema, para a apresentação de estudo à Câmara Técnica da Coordenação-Geral do Sistema Nacional de Transplantes do MS. Na linha de pesquisa *custos em saúde*, destaca-se o projeto "Necessidades de financiamento da saúde: começando pela atenção básica", que, realizado em parceria com o MS, gerou relatórios de pesquisa e uma nota técnica sobre custos da atenção básica, com subsídios para as decisões ministeriais acerca das transferências de recursos para a área. Neste período, foi publicado ainda um livro que inaugura uma linha de pesquisa nova: *Saúde e segurança no trabalho no Brasil*.

Recentemente, a coordenação retomou projetos sobre o trabalho na área de saúde, com estudos sobre remuneração e regulação do trabalho no setor. Uma nota técnica a respeito foi publicada no *Radar* e uma análise do programa Mais Médicos foi tema em destaque do BPS nº 22. A coordenação participou da audiência pública no Supremo Tribunal Federal (STF) que discutiu tal programa, cuja lei cita, em sua exposição de motivos, os resultados da pesquisa do Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) sobre saúde do Ipea. Nesse decênio, a coordenação elaborou ainda textos sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio nºs 4, 5 e 6, publicados em cinco relatórios de acompanhamento coordenados pelo Ipea, pela Casa Civil, pela Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR) e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

Manteve-se a participação ativa na Rede Interagencial de Informações para a Saúde (RIPSA), da qual o Ipea é um dos fundadores, com a coordenação de comitês e participação na produção anual dos *Indicadores básicos da saúde* (IDB). Adicionalmente, os técnicos da coordenação capacitaram servidores da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e alunos em cursos da Fiocruz.

4 EDUCAÇÃO

A Coordenação de Educação da Disoc desenvolve algumas linhas de estudo consolidadas. A primeira delas diz respeito ao acompanhamento de programas e ações do governo federal, feito de forma sistemática no BPS, desde sua primeira edição. Na edição nº 17 deste periódico, a coordenação realizou o balanço dos vinte anos da Constituição Federal de 1988, analisando os avanços ocorridos e os desafios que ainda se colocavam para a sociedade no campo educacional.

A área de educação também se fez presente em outras publicações temáticas, tais como *Juventude e políticas sociais no Brasil*, que teve por foco de análise a situação educacional dos jovens brasileiros e os principais problemas que os afligem nesta área.

No âmbito institucional do Ipea, os estudos da Coordenação de Educação têm composto distintas publicações. A principal delas, por aglutinar o maior número de pesquisadores e diretorias do instituto, é certamente o *Brasil em desenvolvimento*, em cujas edições, desde a primeira, a área de educação sempre se fez presente. Outro projeto institucional de vulto do qual a coordenação participou foi a série *Perspectivas do desenvolvimento brasileiro*. O capítulo de *Educação*, publicado no número *Perspectivas da política social no Brasil,* teve como foco de análise as possibilidades e dificuldades para assegurar este direito da cidadania a todos os brasileiros.

A coordenação tem colaborado na produção do relatório brasileiro sobre os Objetivos do Milênio, delegada ao Ipea pela Presidência da República desde a sua primeira edição, em 2004, até a última, em 2014.

O financiamento da educação também tem sido uma das linhas de pesquisa mais robustas da área, cujos estudos subsidiaram a criação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e o recém-aprovado Plano Nacional de Educação (PNE).

No âmbito do assessoramento ao governo, os pesquisadores têm contribuído para o desenho e a avaliação de programas e ações integrantes dos Planos Plurianuais (PPAs), mediante participação em audiências públicas no Congresso Nacional, no Tribunal de Contas da União (TCU) e em outras instâncias, tais como os Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República e do governo

do Distrito Federal. Além disso, eles têm realizado trabalhos conjuntos com o Ministério da Educação (MEC) e, em particular, com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Ao longo dos últimos dez anos, a coordenação publicou diversos TDs, livros, capítulos de livros, *Comunicados do Ipea* e relatórios de pesquisa do SIPS. Adicionalmente, os pesquisadores da área têm sido convidados a divulgar seus trabalhos nos principais periódicos relacionados aos temas educacionais, como a *Revista brasileira de educaçã*o e as revistas *Educação & sociedade* e *Em aberto*.

5 TRABALHO E RENDA

Ao longo de sua história, a área de mercado de trabalho no Ipea tem sido caracterizada por alguns temas centrais em sua agenda de pesquisa, tanto no que diz respeito a trabalhos de maior profundidade analítica quanto àquilo que se refere à assessoria a diferentes entes governamentais, mais notadamente às diferentes secretarias do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e, em menor medida, à SGPR.

O primeiro desses temas é a análise da informalidade no mercado de trabalho. Até meados da década de 2000, os trabalhos produzidos se concentravam em tentar explicar o acentuado aumento no grau de informalidade observado nos anos 1990, com foco em determinantes institucionais. Nos anos 2000, ocorreu uma inversão, com o aparecimento de estudos que tentavam explicar a queda expressiva na informalidade observada na última década. Um segundo tópico sempre presente na agenda de pesquisa da área de trabalho é o salário mínimo e seus impactos sobre o mercado de trabalho. A área de economia do trabalho no Ipea produziu inúmeros estudos cuja análise recaiu em três grandes temas: *i*) o impacto do mínimo sobre a distribuição de salários; *ii*) o impacto do mínimo sobre as variáveis de emprego; e *iii*) o impacto do mínimo sobre pobreza e desigualdade, em um contexto maior de análise de determinantes imediatos da desigualdade de renda. Estes estudos tiveram enorme repercussão no debate público acerca dos custos e benefícios da política de salário mínimo.

De maneira geral, a análise da evolução e dos determinantes da desigualdade de renda sempre ocupou um lugar central na agenda de pesquisa na área de economia do

trabalho. Em particular, os temas mais presentes foram o acesso a postos de trabalho de qualidade, os determinantes do desempenho educacional dos indivíduos e as consequências das desigualdades educacionais e de acesso a postos de trabalho de qualidade sobre a distribuição de renda e pobreza. Nesta área, a Coordenação de Trabalho sempre teve atuação dominante no debate, prestando assessoria e colaborando com o MDS, o Banco Mundial (BM), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e outras instituições governamentais e não governamentais. Outro tema recorrente na história da produção do Ipea diz respeito à relação entre demografia e mercado de trabalho, tema este que vem se tornando cada vez mais central diante do envelhecimento da força de trabalho.

Quatro temas têm sido sistematicamente analisados pela área de economia do trabalho do Ipea, quais sejam: *i*) mercado de trabalho rural; *ii*) economia solidária; *iii*) mercado de trabalho de jovens; e *iv*) rotatividade e criação e destruição de postos de trabalho. Os dois últimos em particular têm recebido atenção crescente do governo federal e da sociedade civil. Nos últimos anos, o Ipea tem produzido inúmeros diagnósticos a respeito destes temas e tem sido constantemente acionado pela OIT, pela Secretaria Nacional da Juventude e pelo MTE para prestar assessoria técnica a respeito deles. Cabe ressaltar também a importância da parceria com o MTE, que, permitindo a utilização de suas bases administrativas, tornou possíveis as análises e os diagnósticos associados às pesquisas domiciliares do IBGE.

Vale destacar, ainda, como tema transversal a toda a área de trabalho e renda, a avaliação de políticas públicas. Ao longo dos últimos anos, a coordenação tem se dedicado a estudar o impacto de diferentes políticas públicas, analisando e acompanhando seus efeitos sobre o mercado de trabalho. Uma parte deste esforço encontra-se sistematizada no BPS, mas outra parte, substancial, tem se materializado em estudos de monitoramento e assessoria realizados diretamente junto a órgãos governamentais e não governamentais.

Por fim, deve-se mencionar que o *Boletim de mercado de trabalho* ocupa lugar de destaque nas atividades empreendidas por essa coordenação na última década. Produzindo e analisando regularmente indicadores de conjuntura do mercado de trabalho e de economia solidária, este boletim tem desenvolvido em maior profundidade, a cada edição, temas relevantes atinentes ao mercado de trabalho, como, entre outros, a participação feminina no mercado de trabalho e a qualificação da mão de obra.

6 CULTURA

A atuação da Coordenação de Cultura no Ipea esboça os primeiros passos por volta do ano 2000. Em um primeiro momento, dois movimentos se fizeram sentir. O primeiro relacionava-se à demanda por acompanhamento do Plano Plurianual por parte do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e proporcionou aos pesquisadores do Ipea espaços de aproximação dos processos de elaboração do PPA e do Ministério da Cultura (MinC). A partir daí, a área começou a ganhar espaço institucional, tendo como marco desta etapa o início de sua produção de textos de acompanhamento de política e programas para o BPS. O segundo movimento se deu com o estreitamento do diálogo entre MinC e Ipea para o monitoramento de programas e a produção de informações estatísticas. As pesquisas empíricas preliminares, de caráter estatístico, vieram a constituir uma referência na área de análise dos dinamismos do fenômeno cultural, embora tenha enfrentado dificuldades para afirmação de seus resultados em um campo de estudos dominado, ainda, pelo ensaísmo teórico-filosófico, pela revisão bibliográfica, pela paráfrase de ideias gerais e oficiais e pela dificuldade congênita para a pesquisa experimental.

Os primeiros trabalhos da Coordenação de Cultura repercutiram de forma positiva, especialmente na construção do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e do Plano Nacional de Cultura (PNC), para o qual foram elaborados indicadores e pesquisas de apoio, além de uma sistemática de acompanhamento das ações, mantida, quase sem descontinuidade, nos últimos dez anos. Foram realizados trabalhos sobre o financiamento cultural nas três esferas de governo, mercado de trabalho na cultura, consumo cultural, ensino das artes, impactos das propostas de emenda constitucional de vinculação orçamentária nas contas públicas, distribuição de equipamentos culturais no território, desafios da implementação do Vale Cultura, além de notas técnicas para subsidiar as discussões nas políticas museológicas, de economia da cultura e criativa e de pontos de cultura. Foi, ainda, elaborado, em 2007-2008, um indicador sintético, o Indicador de Desenvolvimento Cultural (IDECULT), largamente discutido com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e publicado em 2010, mas prematuramente abandonado.

No segundo momento, a Coordenação de Cultura do Ipea enveredou no caminho das pesquisas empíricas aplicadas, tomando a cultura como objeto a partir dos modelos de análise de políticas públicas e da sociologia da ação pública. A área realizou,

então, uma das primeiras pesquisas de campo em grande escala no Ipea, com aplicação de questionários, elaboração de cadernos de campo, métodos de observação e grupos focais, visitando mais de 360 associações culturais espalhadas pelo país, em parceria com a Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ). Com o processamento de dados estatísticos, foi elaborado um modelo lógico do Programa Arte Cultura e Cidadania. Simultaneamente, foi produzido um amplo rol de entrevistas com gestores icônicos da história do MinC e da história oral do presente do ministério. Esta pesquisa resultou na publicação do livro *Políticas públicas culturais – a voz dos gestores*, fartamente utilizado nos cursos de administração e políticas públicas.

Em uma fase posterior, as pesquisas na coordenação ganharam outra forma, não apenas pelo método, mas ainda pelas dificuldades inerentes à coordenação de pesquisadores bolsistas de perfil acadêmico consolidado e nem sempre compatível com a pesquisa empírica aplicada. Se uma primeira pesquisa então realizada visou estruturar o programa Cultura Viva para torná-lo avaliável e gerar indicadores – pela necessidade de dialogar com os órgãos de controle da administração –, a segunda etapa propunha aprofundar e qualificar, por meio de pesquisa etnográfica, as características das associações e redes culturais fomentadas pelo MinC. Desta pesquisa originaram-se relatórios que serviram de aporte para a reflexão do Grupo de Trabalho (GT) Cultura Viva, criado em 2012. Em uma etapa seguinte, foi elaborado e reorientado o modelo lógico do programa Cultura Viva, com realização de um mapeamento de seus problemas de gestão. Por fim, houve a tentativa de formatação das diretrizes estratégicas para a federalização do programa.

Simultaneamente, foi empreendida uma pesquisa de economia dos museus, publicada pelo Instituto Brasileiro de Museus (Ibram) e tomada como modelo para outras realizadas por aquela instituição. A mobilização do setor para responder aos questionários aplicados neste contexto foi intensa, e os resultados estão no livro *Encontros com o futuro: prospecções do campo museal brasileiro no início do século XXI*. A parceria ainda tem continuidade: está sendo formada uma rede de pesquisadores em políticas públicas em museus em torno do Ipea.

As iniciativas de construção de redes de pesquisadores com participação do Ipea se desdobraram em outros projetos. Em 2010, por exemplo, de uma parceria deste tipo, estabelecida com o MinC e a Casa de Rui Barbosa, surgiu o livro *Pontos de Cultura: olhares sobre o Programa Cultura Viva*. A partir de 2014, a iniciativa foi revitalizada e passou a contar com a presença de universidades, em especial da UnB.

A consolidação e o amadurecimento das análises da área cultural do Ipea foram graduais e podem ser evidenciados pela qualidade que a análise foi ganhando. Dificuldades e desafios de institucionalização da área de cultura, entretanto, permanecem. Muito do que foi realizado contou com a convergência de interesses de pesquisadores do próprio Ipea. Outras pesquisas encontraram apoio nas capacidades externas, especialmente por meio de bolsistas, mas envolveram longos e conflitivos ajustamentos de expectativas, de reorientação teórica e metodológica, processos tanto mais difíceis quanto mais diferenciados os métodos e as tradições teóricas em que as pesquisas se pautam. Está no atual horizonte da atuação da coordenação definir se a área de cultura se voltará, assim como no seu início, a realizar descrições aproximativas e quase jornalísticas da política, se desenvolverá repertórios teórico-metodológicos para a análise de políticas, ou se atuará no mercado instável do ensaísmo acadêmico ou dos interesses das redes de pesquisadores em políticas culturais.

7 DESENVOLVIMENTO RURAL

A atuação da Coordenação de Desenvolvimento Rural da Disoc tem-se caracterizado, nos últimos dez anos, pela conciliação entre, de uma parte, uma agenda de pesquisa, pautada pela análise regular dos dados estatísticos e das alterações normativas referentes às políticas públicas voltadas à população rural e, de outra parte, uma agenda de projetos de campo, de viés marcadamente qualitativo, pautado pelo estudo de casos emblemáticos das mudanças em curso no meio rural, com vistas a fortalecer a compreensão crítica dos pesquisadores acerca de seus temas de trabalho.

Do ponto de vista do acompanhamento de políticas públicas, a coordenação tem, no BPS, espaço privilegiado de divulgação de suas análises. Nesta publicação, a coordenação tem realizado periodicamente a análise dos dados de execução da política de reforma agrária, oferecendo um panorama atualizado dos principais aspectos relativos a esta política: sua distribuição regional e territorial, seus ciclos de execução, o contingente de famílias atendidas, a área abrangida pelos assentamentos segundo os tipos de projeto, a forma de obtenção das terras e outros elementos. Nos últimos anos, outros programas passaram a ser objeto de acompanhamento regular no capítulo de *Desenvolvimento rural* no BPS, notadamente o Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

da agricultura familiar. A cada edição do boletim, a coordenação inclui a abordagem, rotativamente, de um quarto programa à análise, já tendo contemplado, com esta prática, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). Na seção do BPS destinada aos fatos relevantes, a coordenação realiza o acompanhamento regular dos números da violência no campo.

Merecem destaque, na série dos BPS de que a coordenação já participou, as edições nº 15, cujo tema em destaque foi a juventude e cujo capítulo de *Desenvolvimento rural* se tornou referência para os movimentos sociais, e nº 17, para a qual a coordenação, tendo como marco os vinte anos da Constituição de 1988, contribuiu com um capítulo circunstanciado e crítico a respeito do processo de obstrução da pauta da reforma agrária no novo texto constitucional. Outros textos da coordenação, lançados em publicações do Ipea, tiveram também, por sua repercussão entre estudiosos da área, uma importância significativa. É este, especialmente, o caso do capítulo de desenvolvimento rural no volume dedicado à área social dentro da série *Perspectivas do desenvolvimento brasileiro*. Naquele texto, cujo objetivo era prospectar, tendo por horizonte o ano de 2022, cenários futuros para políticas ou problemas essenciais dos campos de estudo de cada área do Ipea, o texto de *Desenvolvimento rural* projetou, a partir de uma meta – a redução do índice de Gini de concentração de terras –, um programa factível de realização da política de reforma agrária, indicando o número de famílias que constituiriam o público destinatário e demandante desta política e o estoque de terras disponíveis para assentá-las, definido pela simples aplicação dos dispositivos legais já existentes.

No que diz respeito aos projetos de campo, a coordenação tem desenvolvido, nos últimos anos, alguns trabalhos de maior profundidade. Entre estes, dois podem ser citados: *Fatores de sucesso e insucessos dos assentamentos do estado de São Paulo*, relatório de pesquisa que buscou qualificar e delimitar as principais questões que influem sobre a configuração local da questão agrária, o campo de ação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e os fatores de desenvolvimento dos assentamentos naquele estado; e *Perfil socioeconômico e condições de vida das mulheres do campo e da floresta*, pesquisa realizada em parceria com a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), por meio da aplicação de questionários às trabalhadoras rurais que vieram a Brasília pela Marcha das Margaridas em 2011, com vistas a compreender como elas vivem, trabalham e enfrentam problemas como o acesso à

terra e a violência doméstica. Vale mencionar também, por sua abrangência, o trabalho de coordenação de diversos projetos simultâneos de pesquisa, desenvolvidos, no âmbito do Subprograma de Apoio a Redes de Pesquisa (Proredes/Ipea), por acadêmicos e estudiosos da questão agrária e do setor agropecuário de diversas instituições de ensino e pesquisa do país; deste esforço, resultou a publicação de sete relatórios de pesquisa e um livro entre os anos de 2011 e 2013.

Outros dois projetos, atualmente em curso, inscrevem-se também no âmbito das pesquisas de campo: uma análise do programa Nossa Várzea, que, desenvolvido pela Secretaria do Patrimônio da União, regulariza em favor das populações ribeirinhas da Amazônia as posses das terras públicas tradicionalmente ocupadas por elas; e o projeto Juventude: os sentidos da permanência no campo, que, situando-se na contracorrente dos estudos relativos à migração dos jovens rurais, propõe compreender as razões que determinam que a maioria deles permaneça no campo e tenha o desejo de construir projetos de vida ligados ao mudo rural.

Por fim, cabe citar ainda a participação dos pesquisadores da coordenação no Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), com contribuição substantiva para a publicação *A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada no Brasil: indicadores e monitoramento*, de 2010, e nos fóruns institucionais convocados pelo MP, em que são discutidas as propostas dos PPAs.

8 IGUALDADE RACIAL E IGUALDADE DE GÊNERO

Tanto o debate sobre desigualdades raciais e de gênero como a implementação de políticas públicas de promoção da igualdade racial e de gênero e enfretamento ao racismo e sexismo avançaram bastante na última década. Entre os avanços, destaca-se, em 2003, a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), que se equipararam a ministérios em 2009. Se, por um lado, as reflexões do Ipea nestes campos antecederam a institucionalização da política, por outro, há que se reconhecer que estas se davam em caráter menos orgânico e permanente. Tal produção tornou-se mais estruturada a partir de 2004, quando técnicos se organizaram em grupos de pesquisa sobre igualdade racial e de gênero, os quais entraram paulatinamente na estrutura formal do instituto, organizando-se atualmente em torno da Coordenação de Igualdade de Gênero e Raça da Disoc.

Um marco relevante para a área é a publicação *Desigualdades raciais no Brasil*, de 2002, que dá início a uma tradição da casa de produção de trabalhos que apresentam evidências estatísticas acerca da magnitude da desigualdade racial no país e abrem a possibilidade de atuação do Ipea para pautar o tema em fóruns privilegiados, defender a necessidade de políticas afirmativas junto ao Executivo e assessorar o governo neste campo. Em 2004, é lançada a primeira edição do *Retrato das desigualdades de gênero e raça*, que, incorporando a dimensão de gênero à discussão, propõe acompanhar sistematicamente as condições de inserção social de mulheres, homens, negros e brancos, a partir de um conjunto amplo de indicadores produzidos para diferentes áreas. Desenvolvido para ofertar informações relevantes à sociedade, a gestores de políticas públicas, a ativistas e pesquisadores do tema, o projeto também deu origem aos livros *Faces da desigualdade de gênero e raça* e *Dossiê mulheres negras*, lançados, respectivamente, em 2011 e 2013. Após quatro edições e um número crescente de informações produzidas, o *Retrato* passou a ser disponibilizado na página eletrônica do instituto,[1] com atualização anual dos indicadores e uma possibilidade de alcance maior em termos de público. Contribuíram para o sucesso desta iniciativa a SPM, a SEPPIR e a ONU Mulheres.

No campo da igualdade racial – além de publicações que condensaram o estado da arte do debate racial no país, por meio da contribuição de pesquisadores da casa, parceiros e gestores de outras instituições – o Ipea, desde 2003, reúne de forma sistemática reflexões sobre a situação social da população negra e sobre as políticas públicas mais importantes para este público em capítulo específico no BPS. De mercado de trabalho a saúde, de cotas a violência contra a juventude negra, vários temas foram abordados com vistas a contribuir com o debate e manter a memória desta importante trajetória social e institucional. Em 2012, foi desenvolvida no Ipea uma investigação inédita sobre as cotas na administração pública. Com abrangência desconhecida até mesmo por atores deste campo, a adoção de reserva de vagas para negros nos estados foi objeto de um amplo mapeamento, cujos resultados puderam subsidiar o debate sobre a recente legislação que disciplina cotas para negros em concursos públicos do governo federal. A atuação próxima a órgãos de governo tem sido constante ao longo do tempo, na participação em grupos de trabalho, conselhos ou comitês. Recentemente foi celebrado um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) com a SEPPIR e com o MEC com vistas a desenvolver informações estratégicas para o monitoramento e a análise das políticas em curso.

1. Disponível em: <www.ipea.gov.br/retrato>.

Apenas em 2007 o BPS passou a contar com um capítulo especialmente dedicado à análise das políticas desenvolvidas pelo governo federal para a promoção da igualdade de gênero e/ou para as mulheres. Com um objetivo duplo, a publicação procura acompanhar a atuação do conjunto de órgãos governamentais que desenvolvem iniciativas voltadas a este grupo populacional – tratando de temas como violência, trabalho, políticas de cuidados e orçamento –, bem como apresentar reflexões sobre questões relevantes para a área. Entre estas, vale destacar as análises realizadas sobre gravidez na adolescência (edição nº 15), Lei Maria da Penha (edição nº 16), cidadania feminina (edição nº 17) e institucionalização da política de gênero no Brasil (edição nº 19). Também marca a atuação do Ipea neste campo a produção de estudos voltados ao tema da chefia de família e estruturas familiares e à questão do trabalho doméstico remunerado e não remunerado e suas relações com as desigualdades de gênero na alocação de tempo entre diferentes atividades. Para além dos diagnósticos e das análises de indicadores, é importante ressaltar a estreita conexão destas reflexões com o campo das políticas públicas, evidenciada na nota técnica *Expansão dos direitos das trabalhadoras domésticas no Brasil*, que tratou dos possíveis impactos da aprovação da então Proposta de Emenda Constitucional nº 478/2010, conhecida como PEC das Domésticas. A assessoria aos órgãos governamentais responde, indubitavelmente, por boa parte dos trabalhos realizados pela coordenação, tendo resultado em intensa participação em diferentes grupos e comitês convocados pelo governo federal ou por organismos internacionais e nos processos de construção dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres e de outras iniciativas levadas a cabo pela Secretaria de Políticas para as Mulheres.

REFERÊNCIAS

BRASIL. 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. Brasília: Presidência da República, 2010. Disponível em: <http://goo.gl/12DrFP>.

DIRETORIA DE ESTUDOS E RELAÇÕES ECONÔMICAS E POLÍTICAS INTERNACIONAIS (DINTE)

A Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) foi (re)criada em 2008,[1] como parte de um processo de reestruturação do Ipea, e começou a funcionar plenamente a partir de meados de 2009, com a incorporação de novos quadros, com contratação por meio de concurso público. O processo de consolidação das estruturas administrativa e de pesquisa desta diretoria contou igualmente com a alocação de recursos para a contratação de bolsistas, em tempo parcial ou integral, que participaram de projetos coordenados por seus pesquisadores.

Entre 2009 e 2014, a agenda de trabalho da Dinte concentrou-se na elaboração e difusão de estudos e pesquisas organizadas em duas coordenações de pesquisa: a Coordenação de Estudos em Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Corin) e a Coordenação de Estudos em Instituições e Governança Internacional (Cogin).

A Corin trabalha com temas da agenda econômica internacional, especialmente relativos ao comércio internacional, investimentos externos diretos, sistemas monetário e financeiro internacionais, governança econômica global, integração regional, em sua dimensão econômica, entre outros. Ademais, a agenda econômica da política externa brasileira, bem como a política de comércio exterior do Brasil são temas recorrentes de projetos desta coordenação. Vale ainda destacar a realização de estudos comparativos em temas como política comercial e sobre investimentos externos diretos nos últimos anos, particularmente com enfoque sobre os países que formam o BRICS (Brasil, Rússia, China, Índia e África do Sul).

A Cogin, por sua vez, consolidou ao longo dos últimos cinco anos uma agenda de pesquisa diversificada, que se estrutura em torno de três grandes eixos: a cooperação internacional brasileira e internacional para o desenvolvimento; a integração sul-americana e as relações da região com os demais países da América Latina e do Caribe; e a defesa nacional e a segurança no entorno estratégico brasileiro. Para cada um destes eixos temáticos foram desenvolvidos estudos e ações que buscam compreender e avaliar a experiência internacional brasileira recente, sob a ótica das relações políticas do Brasil com seus vizinhos e as demais nações, bem como sua inserção junto a instituições multilaterais para promoção de uma agenda de desenvolvimento com ênfase na promoção do bem-estar social.

1. Há muitos anos, existiu no Ipea uma estrutura semelhante à Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) que atuava em pesquisas sobre temas internacionais, mas que acabou por ser extinta ao longo da vida institucional da casa, em processos de reforma interna.

Desde 2009, os pesquisadores vinculados à Dinte, servidores e bolsistas, publicaram mais de cem *Textos para discussão* (TDs), 21 notas técnicas e trinta livros. Foram ainda publicados dezoito números do *Boletim de economia e política internacional*, onze edições da *Revista tempo do mundo*, divulgada tanto em português quanto em inglês, além de dezenas de capítulos de livros e artigos publicados em outros periódicos, entre outras publicações.

Além das duas coordenações de pesquisa, há também em sua estrutura a Coordenação de Intercâmbio e Cooperação Internacional (COINT). Por meio desta, até junho de 2014, a diretoria liderou a celebração de 86 acordos de cooperação técnica (ACTs), memorandos de entendimento, convênios e acordos similares entre o Ipea e entidades nacionais e internacionais.

Além disso, como parte de suas funções administrativas, auxiliou outras unidades do Ipea na elaboração de ACTs com diversas entidades internacionais. Nesse período, foram firmados ACTs com instituições de dezenas de países, entre os quais: África do Sul, Angola, Argentina, Burundi, China, Colômbia, Coreia do Sul, Cuba, Equador, Estados Unidos, França, Japão, México, Paraguai, Peru, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça, Suriname, Venezuela, Vietnã e Zimbábue.

Também foram celebrados ACTs com agências multilaterais do Sistema das Nações Unidas, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), além de outros importantes organismos multilaterais, como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) e o Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe (Sela). Estes ACTs viabilizaram a elaboração de produtos como o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013, produzido em parceria com o PNUD e a Fundação João Pinheiro, e o livro *Ponte sobre o Atlântico*, realizado em parceria com o Banco Mundial.

A Dinte tem ainda coordenado a participação do Ipea nos fóruns acadêmicos e encontros de *think tanks* do BRICS. A diretoria foi responsável pela organização do Fórum Acadêmico dos BRICS em 2010, em Brasília, e em 2014, no Rio de Janeiro.

Cabe ainda ressaltar a designação do Ipea, com liderança desta, como representante oficial do Brasil no Conselho de *think tanks* dos BRICS – órgão responsável pela organização anual deste fórum – junto com o National Committee for BRICS Research (Rússia), o Observer Research Foundation (Índia), o China Centre for Contemporary World Studies (China) e o Human Sciences Research Council (África do Sul). Esta também coordenou as atividades desse conselho em sua terceira reunião, ocorrida no Rio de Janeiro, em 2014, e atualmente coordena a elaboração de documento preparado em conjunto pelos "*think tanks*" dos cinco países.

O Ipea, mediante pesquisador da Dinte, cumpre também missão de pesquisa em Caracas, Venezuela, no âmbito do projeto de Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional. Esta missão tem como objetivo promover a cooperação internacional com foco no estreitamento das relações entre os pesquisadores nacionais e estrangeiros, voltada à realização de estudos que visam contribuir para o desenvolvimento dos países envolvidos e a melhoria das condições socioeconômicas de suas populações.

Como observado, a diretoria desenvolve projetos de pesquisa e atividades vinculadas a temas internacionais, assim como às políticas públicas brasileiras a eles referidos, auxiliando no processo de reflexão sobre a inserção internacional brasileira e acerca do seu papel no desenvolvimento econômico do país. A fim de se detalhar sua agenda de trabalho nos últimos anos, as seções que seguem apresentam alguns dos projetos desenvolvidos nas duas coordenações de pesquisa da Dinte, bem como identifica atividades de assessoramento a órgãos de governo e parcerias desenvolvidas com instituições nacionais e estrangeiras.

2 ATIVIDADES E PROJETOS DESENVOLVIDOS NA COGIN

O primeiro eixo de pesquisa da Cogin consiste no acompanhamento e na avaliação das atividades de cooperação brasileira e internacional para o desenvolvimento. Seu projeto mais destacado é o relatório da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi), que consiste em um esforço metodológico e analítico que permita um mapeamento consistente das ações de ajuda e cooperação financeira, científica, técnica e humanitária do país no exterior, bem como uma avaliação crítica de seus resultados. Nesse sentido, o Cobradi abarca todos os gastos realizados pelo governo federal relacionados a alguma das seguintes finalidades:

> disponibilização de pessoal, infraestrutura e recursos financeiros para a capacitação de indivíduos e o fortalecimento de organizações e instituições no exterior; organização ou participação em missões ou operações de manutenção da paz; gestão de programas e projetos científico-tecnológicos conjuntos com outros países e institutos de pesquisa; cooperação humanitária; apoio à integração de refugiados em território nacional; pagamento de contribuições e integralizações de participação em organismos internacionais e doações oficiais, organizados, nesta publicação, por modalidades em conformidade com nomenclatura internacional vigente (Ipea e ABC, 2013, p. 17).

Para alcançar esses objetivos, o Ipea mobilizou uma rede de compartilhamento de informações que abrange praticamente todas as instituições do governo federal brasileiro. Os dados relativos às atividades de cooperação internacional destes organismos são consolidados junto à Agência Brasileira de Cooperação (ABC), entidade vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) que atua como principal parceira do Ipea no esforço de harmonização e classificação destas informações. Posteriormente, Ipea e ABC publicam o relatório da Cobradi, detalhando as iniciativas de cooperação para o desenvolvimento internacional empreendidas pelo Brasil em cada ano, os países beneficiados por estas ações e os principais resultados alcançados. Um primeiro resultado relevante deste esforço conjunto é o amadurecimento do quadro conceitual relativo às atividades de cooperação técnica, condição necessária para o sucesso da coordenação destas ações e o incremento de sua efetividade.

Das atividades relacionadas ao relatório da Cobradi derivam ainda outras linhas de pesquisa auxiliares atualmente em curso na diretoria, com destaque para análises do perfil sociodemográfico dos refugiados e imigrantes no país. Pretende-se por meio destes estudos fornecer suporte técnico e institucional às ações de governo, com vistas à implementação e avaliação das políticas públicas voltadas aos refugiados e imigrantes estrangeiros. Nesse sentido, a parceria com instituições como o Ministério da Justiça (MJ) e a Polícia Federal (PF) se mostra fundamental para a produção de dados primários e o debate visando ao aprimoramento das instituições e do marco legal que permeiam estas políticas.

A segunda agenda de pesquisa em destaque na Cogin trata de temas relacionados à integração do Brasil com a América do Sul, em uma primeira dimensão, e suas relações econômicas e políticas com os demais países da América Latina e do Caribe e do entorno estratégico, em uma dimensão posterior. Em sentido amplo, busca-se identificar e analisar as principais linhas de ação da política externa brasileira, que enfatiza a integração regional como um de seus eixos norteadores.

Em especial, o Ipea analisa a experiência de integração comercial no Mercosul, avaliando os principais conflitos existentes no âmbito deste bloco comercial, bem como a trajetória dos sócios menores (Paraguai e Uruguai) em suas demandas pela redução de assimetrias estruturais. Ainda, o Ipea realiza uma avaliação da Iniciativa para Integração da Infraestrutura na América do Sul (IIRSA), programa lançado em 2000 com o propósito de criar um ambiente mais favorável para a integração regional, sobretudo por meio de ações de integração da infraestrutura física dos países vizinhos.

Dessa agenda de integração regional também derivam outras linhas de pesquisa secundárias, que buscam analisar a evolução das relações econômicas e políticas do Brasil com os países da América Latina e do Caribe, bem como as recentes iniciativas visando reaproximar o Brasil dos países do continente africano, em particular a África lusófona. Entre as instituições que auxiliam o Ipea neste esforço de pesquisa, destacam-se a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal), o Banco Mundial e o MRE.

Finalmente, a terceira agenda de pesquisa consiste de temas vinculados à área de defesa nacional e segurança no entorno estratégico do Brasil. O debate sobre questões militares tem estado cada vez mais presente nas esferas políticas, acadêmicas e econômicas do país. Contudo, ele ainda carece de uma reflexão mais abrangente e qualificada, que permita incorporar definitivamente a defesa nacional na agenda de discussão de políticas públicas, promovendo a participação social e a integração entre militares e sociedade civil no debate democrático sobre os rumos da defesa no país.

Três áreas de estudo são destacadas na agenda de pesquisa sobre defesa nacional e segurança: *i*) a indústria de defesa brasileira; *ii*) as relações entre a opinião pública e a defesa nacional; e *iii*) as disputas marítimas internacionais. O Ipea conta com a parceria do Ministério da Defesa (MD), da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e do MRE como principais instituições colaboradoras nestes estudos, como fornecedores de bases de dados e informações e também como articuladores institucionais no desenho e implementação de políticas públicas voltadas ao setor de defesa.

3 ATIVIDADES E PROJETOS DESENVOLVIDOS NA CORIN

A agenda de análise comparada de políticas relativas à inserção internacional dos países do BRICS ganhou destaque entre os projetos de pesquisa alocados na Corin nos últimos anos. Entre os principais projetos realizados cabe destacar o BRICS e seus Vizinhos, que contou com a participação de pesquisadores do Ipea e de bolsistas contratados e resultou na publicação de dois livros, em 2014, com mapeamento e análise detalhada das relações comerciais, dos acordos regionais e dos fluxos de investimentos externos diretos de cada um dos BRICS com seus vizinhos. Com isso, o projeto trouxe ao público dados atualizados e análises fundamentadas sobre a interação deste grupo com seu entorno estratégico, auxiliando na qualificação do debate público sobre o tema.

Os BRICS ainda estiveram presentes em uma das linhas de pesquisa de outro importante projeto desenvolvido na Dinte entre 2011 e 2013, intitulado Regulação do Comércio Global. Com ele, buscou-se analisar semelhanças e diferenças nas políticas comerciais dos países do BRICS, levando em conta suas participações no sistema multilateral de comércio. Os estudos resultantes deste projeto foram publicados como livro, em 2012, pelo Ipea com o título *Os BRICS na OMC*, sendo ainda o livro traduzido para o inglês e publicado em versão reduzida, em 2014, pelo South African Institute of International Affairs (SAIIA), instituição parceira da diretoria em algumas iniciativas.

Além de projetos com análise comparada de políticas e de processos de integração econômica entre os BRICS, cada um destes países ganhou atenção na agenda de pesquisas da Corin ao longo dos anos. Já foram publicados diversos livros, artigos no *Boletim de economia e política internacional* e TDs sobre Rússia, Índia e China, por exemplo. Entre eles, cabe destacar os livros *O renascimento de uma potência? A Rússia no século XXI* e *A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos*.

Uma segunda linha de pesquisa do projeto Regulação do Comércio Global buscou mapear todos os acordos regionais de comércio de Estados Unidos, União Europeia, China e Índia, a fim de analisar a existência de padrões regulatórios replicados com seus distintos parceiros e de examinar a profundidade e as amplitudes regulatória destes acordos. A metodologia aplicada nesta linha de pesquisa resultou útil e foi usada em outro projeto, o BRICS e seus Vizinhos, quando do mapeamento de seus acordos comerciais. Como destaque entre os resultados, além de diversos TDs publicados pelo Ipea nos últimos três anos, publicou-se o livro *Tendências regulatórias nos acordos preferenciais de*

comércio no século XXI, que teve muito boa repercussão tanto na academia quanto na Esplanada, especialmente junto ao MRE e ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

No campo da governança econômica global, estudos sobre temas relativos à Organização Mundial do Comércio (OMC) e ao G20 foram particularmente caros à agenda de pesquisas da Corin. Com participações de redes de pesquisas internacionais sobre regulação do comércio internacional, bem como em foros de especialistas no tema, pesquisadores da Dinte ampliaram suas interlocuções com especialistas e autoridades de governo sobre a agenda da governança comercial global. Além disso, seus pesquisadores participam do Think20 – Encontro de *think tanks* do G20, que debate os principais temas do grupo com viés de reflexão proposta de reformas sobre suas práticas e suas políticas e tem conseguido boa interação com os *sherpas* do G20, a fim de lhes levar algumas recomendações formais de especialistas sobre a agenda do grupo. Parcerias tanto com o Departamento Econômico do MRE quanto com a Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministérios da Fazenda têm sido realizadas a fim de prover informações e trocar ideias sobre a condução da política externa brasileira nesses temas.

Projetos de análise de investimentos externos diretos e empresas transnacionais também tiveram relevo no quadro de pesquisas da Corin. Tanto com perspectivas de análise comparada, como no caso do BRICS e seus Vizinhos, quanto em análise de processos de internacionalização de empresas de determinados países, a Corin entregou produtos variados sobre o tema, entre eles os livros *Internacionalização e empresas*, publicado em 2011, e *Financiamento das corporações: perspectivas do desenvolvimento brasileiro*, lançado pelo Ipea em 2013.

Mas não só de economia real vive a Corin, a temática relativa às finanças e moeda esteve igualmente presente em sua agenda de pesquisas. A análise dos sistemas monetário e financeiro internacionais esteve presente em diversos projetos desde 2009, resultando em produtos como os livros *As transformações no sistema financeiro internacional* – volumes 1 e 2, de 2012.

Recentemente, desenvolveu-se um projeto sobre a dinâmica dos bancos multilaterais de desenvolvimento (BMD) no Brasil. Nos últimos anos, têm-se observado modificações importantes no direcionamento dos recursos destes bancos, e esta nova dinâmica de relacionamento tem gerado significativa demanda por financiamento

a projetos e programas públicos, justamente em um momento de fortes restrições por parte destas instituições quanto à ampliação da capacidade de financiamento. Sobre o tema foi elaborado um TD e organizado um seminário no Ipea, o qual contou com a presença de especialistas e representantes do governo que atuam nesta área.

Mais um projeto da Dinte que merece destaque derivou dos próprios resultados iniciais do projeto sobre BRICS e seus Vizinhos, bem como do debate crescentemente intenso sobre as cadeias globais de valor. Diversos são os trabalhos que enfatizam o fato de que a economia brasileira participa de maneira muito marginal destas cadeias. Assim, o projeto busca identificar em que setores se poderiam encontrar evidências de que o país teria condições de aumentar seu perfil em tais cadeias de valor na América do Sul. O projeto – realizado com o apoio financeiro da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e do CAF – está em andamento e envolve oito países sul-americanos. Seus objetivos últimos são construir uma matriz de insumo-produto sul-americana e mapear o valor adicionado no comércio da região.

Por fim, cabe lembrar que muitos dos acordos e parcerias informais estabelecidos com instituições internacionais e nacionais e órgãos do governo brasileiro são comumente utilizados nos projetos da Corin. Entre eles, merece destaque o acordo realizado com a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), que possibilitou a estada de dois servidores do Ipea como pesquisadores visitantes junto àquela instituição por período de dois meses ao longo dos anos de 2010 e 2011. Ademais, por meio deste acordo, o Ipea, com a liderança da Dinte, passou a fazer parte do Instituto Virtual da UNCTAD, rede internacional de instituições que visa promover cursos e disseminar informação sobre temas econômicos internacionais. Além disso, a parceria com a Cepal, o BID, o Banco Mundial e outros organismos internacionais é também usada no âmbito de projetos desta diretoria. Aqui se destaca o livro *Perspectivas para la integración de América Latina*, elaborado em parceria com o CAF.

REFERÊNCIAS

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (Cobradi)**: 2010. Brasília: Ipea; ABC, 2013. p. 17.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Everson da Silva Moura
Reginaldo da Silva Domingos

Revisão
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Laeticia Jensen Eble
Leonardo Moreira de Souza
Marcelo Araujo de Sales Aguiar
Marco Aurélio Dias Pires
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Barbara Pimentel (estagiária)
Jessyka Mendes de Carvalho Vásquez (estagiária)
Karen Aparecida Rosa (estagiária)
Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

Editoração
Bernar José Vieira
Cristiano Ferreira de Araújo
Daniella Silva Nogueira
Danilo Leite de Macedo Tavares
Diego André Souza Santos
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Buenos

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m^2 (miolo)
Cartão supremo 250g/m^2 (capa)
Brasília-DF

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos

GOVERNO FEDERAL BRASIL PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA