

A Arte da Política Econômica nos podcasts da CdG

José Augusto C. Fernandes

1. Origem¹

O público-alvo original da série de podcasts sobre a **Arte da Política Econômica** foram estudantes de graduação em economia. O projeto foi concebido como uma adaptação do programa pioneiro e presencial 'Imersão em Políticas Públicas' que o Instituto de Política Econômica/Casa das Garças (IEPE/CdG) lançara para estudantes de economia em 2019, suspenso por conta da pandemia.

A ideia da Imersão, e da série de podcasts que o substituiu, se ancorava num dos grandes ativos do IEPE/CdG: a experiência de seus sócios e de participantes em seus seminários em formulação e gestão de políticas públicas. O objetivo principal do projeto era registrar experiências de gestão pública no Brasil pós-redemocratização e, a partir delas, extrair relatos e lições sobre a arte da política econômica.

Havia uma inspiração menos explícita: capturar essas lições para evitar fracassos de gestores de políticas — sem prática de governo —, que, ao se perderem nos meandros da administração pública, passam por duro e desnecessário aprendizado *on the job*. Os custos dessa aprendizagem se revelam em múltiplos aspectos: definir prioridades e articular apoios; auxiliar na evolução de projetos e reformas; antecipar falhas de implementação; e enfrentar reações que poderiam ser evitadas.

Muitas das perguntas aos entrevistados nos podcasts foram formuladas com o propósito de identificar elementos associados a sucessos de reformas e à qualidade de ações de políticas. Buscava-se verificar como os formuladores e gestores usaram sua capacidade analítica e de compreensão do ambiente econômico e institucional para promover e implementar agendas públicas positivas.

Esses atributos e funções de reação dos formuladores e gestores de políticas mereceram destaque no registro dos ouvintes dos podcasts. A reação dos ouvintes — o interesse na compreensão do processo decisório e das restrições que o condicionam — talvez explique o alcance do podcast além do público a que originalmente se destinava. Pois, em última análise, buscava-se compreender o que explica os sucessos e as dificuldades de se fazerem políticas públicas de qualidade no Brasil.

O projeto encontrou um público mais amplo: jovens profissionais, na faixa de 23-44 anos, ávidos por conhecer melhor as restrições com que os formuladores e gestores de políticas se defrontam. Pelos inúmeros relatos e postagens em redes sociais notou-se uma demanda

¹ Agradeço as correções e sugestões de Edmar Bacha e Sandra Rios

reprimida por maior compreensão dos *frameworks* de análise e de reação dos gestores. Não por acaso, um público importante foram profissionais de instituições financeiras e membros de administrações públicas.

Sistematiza-se a seguir algumas das lições dos entrevistados com foco na **Arte da Política Econômica**, ou seja, na capacidade de transformar propostas em realidade, gerar resultados, atuar sobre comportamentos capazes de viabilizar reformas, implementar a melhor alternativa possível diante das circunstâncias. O foco não está no registro das experiências de políticas apresentadas nos podcasts ou na apresentação das técnicas e métodos utilizados no desenho das políticas. Trata-se de uma leitura dos podcasts destinada à compreensão da operação e dos bastidores da política econômica e dos desafios para reformar instituições e melhorar a qualidade das políticas públicas. Deverá ser útil para os convidados a servir ao Estado que enfrentam sua primeira ponte-aérea para Brasília, para os jovens profissionais que ambicionam trabalhar com políticas públicas e para estudantes, ainda longe do palco, que sonham em contribuir para a governança do país.

Por seu lado, a leitura das entrevistas, além de revelar muitas histórias saborosas, na voz de seus protagonistas, traz lições que podem contribuir para que se evitem velhos erros, para que se aumente a capacidade de identificar e enfrentar novas situações e para que se evite a reinvenção ou inação, inspiradas pela falta de conhecimento. Trata-se de um mergulho em *insights* e relatos que podem contribuir para melhorar a qualidade das políticas públicas no país.

2. Da ciência à arte

A ciência se revela nas entrevistas e manifesta-se pela linguagem e conceitos mais presentes no exercício da argumentação. A frequência do uso dos conceitos evolui com o tempo e se molda à evolução da profissão do economista. O leitor encontrará frequentes menções ao papel do sistema de preços, das falhas de mercados, do papel dos incentivos, da ação coletiva, da competição, das externalidades, das instituições, da análise custo-benefício, das vantagens comparativas, dos direitos de propriedade, do *enforcement* dos contratos, da relevância de se avaliarem os efeitos de políticas num contexto de equilíbrio geral, da produtividade, da destruição criativa e, nas entrevistas da geração mais jovem, do papel das evidências, dos controles randômicos e da ciência comportamental.

Mas é na Arte da Política Econômica que se situa o foco dos podcasts. Os entrevistados exploram a relação entre economia e política, o papel das restrições institucionais, as relações de poder e o papel da expertise. A Arte da Política Econômica é um produto da interação entre ideias, evidências e poder.

Do exame das entrevistas foram selecionados 17 temas principais associados à Arte da Política Econômica. As lições identificadas podem ter um viés de seleção na medida em que os entrevistados receberam um roteiro de perguntas pré-definido que pode ter influenciado ênfases e respostas. De todo modo, os destaques, os relatos e a difusão de certos temas entre

os entrevistados, em resposta às perguntas, revelam o quanto estes tópicos mereceram atenção.

São apresentadas, a seguir, as principais lições agrupadas em 17 temas: equipes e burocracia; agenda e estratégia; comunicação e persuasão; liderança; articulação política; negociação; capacidade de ouvir; defesa e gestão de pressões; prioridades, janelas de oportunidades e crises; coordenação intragoverno; instituições e processos; desenho e implementação; conflitos e tensões; evidências, avaliação de políticas e o papel do economista; *benchmarkings*, assistência técnica e conexões; experiências profissionais e quando abandonar o barco?

3. As lições e as histórias

Há temas que sobressaem. Os mais frequentes são a importância de equipes e burocracia, de se dispor de um portfólio de propostas, da capacidade de comunicação e persuasão, da negociação, da liderança, de saber priorizar. Esses e outros temas são examinados a partir dos relatos dos entrevistados.

Equipes e burocracia

O primeiro desafio para os que chegam a um governo reside em definir a rede de profissionais externos à burocracia com capacidade de mover a agenda e de identificar a equipe que precisa ser mobilizada na burocracia. Isso é particularmente crítico em períodos após a posse do governo, quando não há tempo a perder.

A formação da equipe é um tema destacado pela maior parte dos entrevistados e recebe especial ênfase dos participantes do Plano Real. Pedro Malan enfatiza que para superar as malsucedidas experiências anteriores de estabilização da inflação era preciso formar uma equipe com pessoas qualificadas. Para Malan, o núcleo formado por Pêrsio Arida, Edmar Bacha, Gustavo Franco e André Lara Resende, além de Murilo Portugal na Secretaria do Tesouro Nacional, foi essencial para o sucesso do Plano Real.

Ante os fracassos dos planos de estabilização anteriores e do curto prazo ainda restante para o final do governo Itamar Franco, não seria trivial mobilizar profissionais. Isso foi produto da liderança, da capacidade de inspiração do então ministro da Fazenda e futuro presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, em atrair profissionais e do efeito dominó que se desenvolveu a partir da incorporação de novos membros à equipe com igual poder de atrair talentos, tanto externos quanto da própria burocracia.

Edmar Bacha relembra o momento: “tinha gente e muito boa, tinha uma equipe, aí começou..., a encorpar a equipe. E é uma coisa que a gente aprendeu ao longo dos planos. É que economista sabe pensar sobre plano, mas na hora de escrever a lei, cara, vai ser ruim assim no inferno. Então, era muito importante que, desde o comecinho, tivéssemos ali juntos economistas e advogados”.

A relação com a burocracia é considerada uma questão chave por Edmar, Gustavo e Pêrsio. Envolve localizar quem “carrega o piano”, identificar onde se localizam as competências nas várias áreas de governo, fazer o processo de recrutamento e motivar a equipe.

Gustavo Franco enfatiza que a implementação do Plano Real dependeu não apenas da lógica econômica da proposta, mas também da capacidade de diálogo da equipe formuladora com a burocracia pública, juristas e demais especialistas. Era necessário recrutar conhecimentos variados: de consultores jurídicos a especialistas em temas como habitação, política salarial e orçamento.

E era preciso persuasão e incentivos. Os recrutados precisavam acreditar no projeto. Gustavo Franco destaca “você tem que acertar o recrutamento, remuneração, dedicação, a quem ele se reporta, todo mundo acaba entrando em cargos de assessoria, porque não são todos que você consegue acoplar na estrutura administrativa existente, que não está, obviamente, organizada para um plano de estabilização. A estrutura existente está organizada para a normalidade; isso não é a normalidade. Então como é que se organiza? E aí as vezes tem que arrumar uns DAS lá,..., no congresso e tal, e aí bomba, traz os caras. E a maior dificuldade foi trazer os caras”.

O período que antecede a implementação do Plano Real foi de não normalidade, mas muitas destas questões são comuns a outras experiências de governo; todo o trabalho de um governo se inicia com a formação de uma equipe capaz de construir e implementar a agenda.

É possível que hoje o número de carreiras de Estado estruturadas seja superior ao do período do Real, mas a questão crítica da montagem da equipe permanece.

Essa dimensão foi explorada por Pedro Malan como uma questão fundamental em seus oito anos de ministério. E como símbolo, Malan ressalta a existência, em sua equipe, de um número expressivo de auxiliares que teriam condições de substituí-lo.

A presença de agências e burocracias, com carreiras bem estruturadas e pessoas tecnicamente capazes, é essencial para o bom governo. Amaury Bier enfatiza que a gestão de RH do Estado precisa ser modernizada, uma dimensão explorada por Ana Carla Abrão ao expor a importância da reforma administrativa.

Todos os entrevistados que tiveram funções de liderança, nos planos federal e estadual, acentuam o papel crítico das equipes. É uma dimensão realçada tanto por Bernard Appy, participante do governo Lula, quanto por Eduardo Guardia ao descrever um momento intenso de reformas no governo Temer.

Paulo Hartung e Cristiane Schmidt, em experiências estaduais, destacam como a apresentação de resultados está associada à capacidade de se dispor de equipes qualificadas. Além da qualidade técnica, acentuam como atributos importantes a sensibilidade política e a resiliência para suportar pressões.

Um relato que se relaciona com a experiência de Marcílio Marques Moreira na formação da sua equipe de governo: Marcílio descreve o processo de elaboração da lista dos primeiros membros da sua equipe e frisa que muitos destes profissionais tiveram variadas experiências em outros governos e em múltiplas funções da administração pública. Um aspecto que se conecta à observação de Hartung de que as experiências de governo se transformam no equivalente a uma escola de formação de líderes públicos.

Agenda e estratégia

Governos precisam de estratégias, agendas e projetos, de saber o que necessita ser feito. Discursos retóricos motivam, mas não geram resultados.

Se, na organização do governo, as equipes são formadas por pessoas externas, ligadas ao grupo no poder, e por pessoas da administração pública profissional, a mesma questão se apresenta para a agenda e portfólio de projetos. Há duas origens: projetos que vêm com o novo governo e projetos que já foram desenvolvidos na burocracia (ou no Congresso) e ainda não encontraram a janela de oportunidade para avançar.

Persio Arida registra que “no governo não dá para pensar em nada” e enfatiza “aprenda antes, desenvolva a ideia correta antes.” Muitas das iniciativas a serem implementadas são desdobramentos da agenda do novo governo e produtos externos, oriundos da ampla rede de profissionais especializados, de *think tanks* e de organizações com interesse em influenciar o desenho de políticas públicas. Serão propostas continuamente aperfeiçoadas, testadas politicamente e submetidas a novos crivos na administração pública.

Os podcasts mostram que uma fonte importante de projetos é a própria administração pública. Mailson da Nóbrega, Pedro Parente, Murilo Portugal e Gustavo Loyola participaram de uma equipe de mais de cem profissionais que se dedicaram a reformas na administração pública que culminaram com o fim da conta movimento entre o Banco do Brasil e Banco Central, o fim do orçamento monetário e a criação da Secretaria do Tesouro. Foram reformas com longos anos de implementação e que ultrapassaram vários governos.

Bernard Appy destaca que muitas das reformas microeconômicas desenvolvidas no início do governo Lula eram projetos que estavam nas gavetas da administração pública. Ilan Goldfajn mostra como este mesmo padrão ocorre em uma instituição como o Banco Central, ao relatar a Agenda BC+, posteriormente transformado em Agenda BC#, e que segue o roteiro de continuidade administrativa e aproveitamento de projetos em gestação.

A reforma da previdência foi beneficiada pela maturação das discussões realizadas em governos anteriores e, em especial, por estudos que ajudaram a trazer evidências ao debate, tema comentado por Paulo Tafner ao se referir ao IPEA como centro de produção de livros e estudos sobre previdência social. Um subproduto destes esforços foi a formação de recursos humanos especializados que passaram a trabalhar em assessorias e funções executivas relacionadas com o tema da previdência.

Eduardo Guardia explora outra dimensão. A relevância de dispor de projetos prontos de modo a capturar as janelas de oportunidade para implementação que vierem a surgir, as quais, muitas vezes, se fecham rapidamente. Murilo Portugal acentua o papel das circunstâncias políticas como fonte de abertura de oportunidades para mudanças. E destaca que as mudanças terminam por ser graduais; o equivalente a um processo de adição de tijolos na construção de um muro.

Os projetos devem fazer parte de um todo coerente, de uma estratégia. É muito comum governos serem prisioneiros de ações táticas, sem um norte estratégico. O Plano Real era parte de um programa mais amplo de reformas e de modernização da economia brasileira, como enfatizado por Edmar Bacha e Persio Arida. O Programa de Ação Imediata-PAI, de julho

de 1993, listava várias dessas reformas. Paulo Hartung explora a capacidade do planejamento de contribuir para unificar ações de governos.

Marcos Lisboa destaca como documento interno de governo elaborado com a participação dos principais membros da equipe econômica foi importante para integrar, alinhar e dar rumo ao governo. No Governo Temer, a *Ponte para o Futuro* assume papel semelhante, como guia para as reformas.

Comunicação e persuasão

A boa proposta precisa persuadir uma ampla rede de *stakeholders*: a própria equipe de governo, os demais ministérios, o centro do poder na Presidência da República, líderes políticos e a sociedade. Em muitos casos, envolve diálogos e consultas a organismos de controle e do judiciário.

A comunicação e persuasão constituem um trabalho inerente ao exercício das funções do formulador e gestor de políticas. Recebe o apoio, em várias situações, de profissionais de comunicação, mas é uma função que é parte da descrição do cargo. Um bom formulador e gestor não pode se isolar e afirmar que a comunicação e persuasão não são “funções de um técnico”.

Ao lado do papel da equipe, este foi o tema mais mencionado pelos entrevistados. Maílson da Nóbrega relata sua surpresa, ao ouvir uma recomendação de um consultor internacional, em um almoço de despedidas, de que faltava, ao projeto de modernização fiscal recém-concluído, um ingrediente: o marketing das propostas. Para Maílson, era uma preocupação que não estava na lista das prioridades de um governo de base autoritária, que dispunha de outros mecanismos de persuasão.

Os participantes do Plano Real foram unânimes em acentuar a importância da comunicação. Edmar Bacha e Persio Arida destacam como a definição inicial, de anunciar ações por etapas e evitar surpresas, foi crítica para a aceitação e apoio ao Plano Real. A ação de convencimento do Plano Real foi beneficiada pelo pré-anúncio das fases que se seguiriam: o ajuste fiscal, a implementação da URV e o lançamento do Real.

O processo de comunicação tem forte relação com a liderança e credibilidade. Edmar Bacha e Pedro Malan apontam para a presença da liderança catalisadora e com amplo trânsito no Congresso, de Fernando Henrique Cardoso, como essencial para a execução e aceitação do programa. Gustavo Franco aponta para o papel fundamental de Pedro Malan na persuasão e comunicação das iniciativas e caminhos da consolidação do plano.

Em uma outra experiência de política, na gestão da crise de energia de 2001, Pedro Parente salienta como a transparência e a abertura para a imprensa foram fundamentais para o engajamento da população em suporte às medidas necessárias para a redução do consumo de energia.

Em gestão de crises uma das funções da comunicação é a de preparar as pessoas para os diversos cenários possíveis. A informação transparente e apresentada no momento inicial da crise facilita o processo de adaptação dos agentes econômicos. Isso pode ser observado tanto

na crise de energia, descrita por Parente, quanto nas crises financeiras, descritas por Arminio Fraga.

A transparência não tem, no entanto, apenas efeitos sobre a comunicação. Ela afeta a qualidade de formulação e implementação de políticas na medida em que o desenho da política pode não absorver todas as informações necessárias e as partes envolvidas na implementação podem não estar suficientemente informadas e engajadas.

Em todo desenho de reformas é preciso encontrar a narrativa mais apropriada para obter apoios e vencer resistências. Ana Paula Vescovi revela, com base na experiência do ajuste fiscal no Espírito Santo, quão importante é encontrar uma narrativa que chegue às pessoas e aos políticos. E define comunicação como a arte de falar de uma forma que as pessoas entendam.

Ana Paula, Paulo Tafner e Eduardo Guardia mostram como a comunicação foi uma questão chave para vencer resistências na reforma da previdência. No início, a narrativa estava muito centrada nos impactos fiscais. Só quando se passaram a destacar as questões associadas à desigualdade e injustiças de tratamento previdenciário é que se identificou a mensagem capaz de agregar apoios. A busca da narrativa é também mencionada por Elena Landau na privatização, José Márcio na reforma trabalhista, Ana Carla Abrão na reforma administrativa, ainda não realizada, e por Paulo Tafner ao explicar as dificuldades de venda da proposta de capitalização na reforma da previdência.

A implementação do regime de metas é um caso extremo da importância da comunicação, como descreve Sergio Werlang. Entender o sistema de metas é, na verdade, compreender a importância de se coordenarem as expectativas. A comunicação teve um papel central no novo regime desde seu início, já que a “hesitação com o novo regime criaria um alto custo macroeconômico, e era preciso dialogar com o mercado para convencê-lo sobre o novo sistema”.

É um processo que se fundamenta a partir de várias ações: *road shows*, explicações sobre o novo regime, notas técnicas, pesquisas com o mercado, e documentos específicos de divulgação, a exemplo da divulgação das atas do Comitê de Política Monetária (Copom).

Para cada público, uma iniciativa de comunicação e persuasão. Werlang revela a formação de equipes para estudar a implementação do regime, com tamanhos superiores ao que seria estritamente necessário, com o objetivo de aumentar o engajamento e reduzir resistências. Destaca a organização de um seminário conjunto com o FMI para discutir experiências de implementação de regimes de metas e narra sobre os diversos seminários e *road shows* voltados para a imprensa, mercado e empresários.

Ilan Goldfajn mostra como o regime de metas passou por vários momentos de aperfeiçoamentos e relata as várias iniciativas voltadas para o processo de comunicação. Desde a simplificação e maior clareza dos textos das atas do Copom à questão crítica de transmitir os objetivos da política monetária e o grau de compromisso com a meta. Ilan enfatiza que essas iniciativas facilitaram a percepção dos reais objetivos do BCB, recuperando sua credibilidade.

No processo de comunicação entre o BCB e o mercado, Ilan Goldfajn destaca que é fundamental que se apresentem as devidas condições e possíveis reações, para que não haja grandes surpresas ao longo do tempo. Pode ocorrer, porém, a não percepção do mercado da mudança das condições. Nesse momento, não se pode ficar refém da precificação e pretensões do mercado financeiro.

Em 2018, por exemplo, a projeção era de queda da taxa de juros, condicionada à conservação das mesmas circunstâncias para o cenário econômico. Com a mudança das condições, gerada pelo aumento da taxa de juros pelo Fed e a depreciação do Real, a decisão passou a ser de se manter a taxa de juros. Logo, o ideal, sempre que possível, é de não levar surpresas ao mercado, mas, sendo necessário, deve-se fazê-lo sem hesitação. Ilan ainda menciona, ao examinar o papel e limites da transparência, que o Banco Central “não pode comunicar o que não sabe, a incerteza”.

O desafio de convencer está sempre presente na gestão de política econômica. É preciso estar preparado para persuadir: em reunião ministerial, no anúncio de uma medida de política econômica, em uma audiência com o Presidente da República, na participação em uma comissão no Congresso ou em um seminário entre pares.

Os planos de estabilização revelam lembranças, saborosas ou trágicas, sobre comunicação. Ainda no plano das ideias, Persio Arida conta detalhes de uma reunião no MIT para apresentação da proposta Larida em que Mário Henrique Simonsen toma a palavra para explicar, usando uma outra forma de expressão, o que ele tinha acabado de expor. Persio, um bom expositor, conta como Simonsen foi bem mais convincente.

Ana Paula Vescovi traz a questão da comunicação para a aprovação de reformas fiscais no plano estadual. Apesar de não faltarem incentivos para a aprovação da reforma, sobretudo pela situação financeira dos estados, Vescovi expõe a dificuldade de se transmitirem os benefícios.

Aqueles que seriam afetados com o corte de privilégios encontram-se no topo da pirâmide, e, em geral, distorcem, junto à base do serviço público, os propósitos da reforma. O processo desencadeia profundo desgaste político.

Para Ana Paula é preciso forte ação política junto ao legislativo local e empenho na comunicação e convencimento. E há o desafio de mostrar para a sociedade o vínculo entre a qualidade do serviço público recebido e a ineficiência do modelo de funcionamento da máquina pública vigente.

Paulo Hartung, que liderou como governador as reformas descritas por Ana Paula, realça o papel da comunicação. Para Hartung, não se pode idealizar um processo de ajuste fiscal sem um diálogo com os servidores públicos e com a sociedade. Ressalta o poder da comunicação e da transparência e menciona o papel auxiliar dos portais de transparência das prefeituras e do governo estadual.

A preocupação com a comunicação se estende a *think tanks* que buscam influenciar o debate de políticas públicas. Juliano Assunção, do *Climate Policy Initiative*, destaca que além da geração de conteúdo empírico, a instituição busca ações de engajamento e influência com o

objetivo de dar consequência aos resultados das pesquisas. A busca de uma narrativa capaz de convencer da necessidade de mudanças na política de comércio exterior é também uma preocupação apresentada por Sandra Rios, do CINDES.

A comunicação, no entanto, não se desenvolve no plano abstrato. Ela está conectada a uma agenda e a um processo negociador. José Márcio Camargo identifica quatro aspectos no processo de convencimento: a) ter um objetivo, saber aonde se quer chegar; b) negociar; a primeira melhor opção não existe; c) entender que todos os participantes têm algum poder; e d) hierarquizar os objetivos, segundo o grau de importância de facilidade de aprovação.

Liderança

Edmar Bacha identifica a falta de lideranças de qualidade como um dos aprendizados do Plano Cruzado e um dos ingredientes fundamentais para o sucesso do Plano Real. Para Edmar, sem a liderança do ministro da Fazenda e futuro Presidente FHC, não teria ocorrido o engajamento dos vários profissionais que participaram do Plano Real.

A mesma avaliação é reforçada por Gustavo Franco. Gustavo destaca o papel de FHC e mostra a liderança de Pedro Malan no Ministério da Fazenda. A habilidade e capacidade de persuasão e transmissão de ideias, associadas à transparência e legitimidade, foram importantes para manter ânimo e engajamento.

Há vários relatos sobre momentos decisivos associados ao papel crítico da liderança. Na orientação estratégica, na formação de equipes, na delegação de responsabilidades, na capacidade de articulação, na perseverança dos objetivos, na gestão de crises, no exemplo inspirador e, em especial, na capacidade de garantir os rumos da agenda. O papel da liderança do Presidente da República em momentos de ameaças à política fiscal e financeira são especialmente lembrados por Gustavo Loyola, Eduardo Guimarães e Murilo Portugal.

No tema essencial de reformas, a importância do apoio do presidente da República é sempre destacada. Todos os participantes do Plano Real apontaram esta dimensão. Pedro Malan destaca que a liderança política de Fernando Henrique Cardoso, dada sua capacidade de articulação dentro do executivo federal e no Congresso, com uma relevante base de apoio, constituiu-se em fator fundamental para a aprovação das reformas no período. Outro fator de peso estava na capacidade de diálogo, isto é, na comunicação com a sociedade, a qual foi base para o entendimento da população sobre a URV e sua evolução para o Real.

Essa mesma percepção sobre o papel de presidentes da República é mencionada por outros entrevistados. É o caso de profissionais que se envolveram com reformas microeconômicas, a exemplo de Elena Landau na privatização, e, mais recentemente, Maria Silvia na mudança da TJLP e Pedro Parente na direção da Petrobrás.

A liderança dos presidentes e ministros e a sua convicção são fundamentais para fazer as reformas avançarem, como destaca Paulo Tafner, ao observar as dificuldades do processo de aprovação da reforma da previdência. O pior cenário é o presidente minar as reformas de seu próprio governo.

Há uma percepção de que independentemente da qualidade do desenho institucional que se tenha, o papel da liderança continua sendo primordial. E esta não se restringe aos níveis mais elevados da hierarquia política.

Elena Landau destaca a liderança de Eduardo Modiano e Persio Arida no BNDES, em diferentes fases do Programa Nacional de Desestatização. A liderança se conecta com agendas e persuasão. Landau mostra como foi relevante se dispor de lideranças com a visão de que o Estado precisava ser liberado para as suas funções essenciais. E faz a conexão da liderança com a narrativa ao mostrar que o discurso puramente fiscal não era suficiente, e que era preciso se perguntar qual o Estado se deseja.

Há vários atributos que se conectam ao exercício da liderança. Paulo Tafner, com base na experiência da reforma da previdência, aponta para a convicção do presidente, ministros e secretários; da credibilidade, passada através da seriedade e clareza dos defensores da proposta; da capacidade de negociação, sabendo-se que a proposta inicialmente será igual à final, o que gera a necessidade de atenção aos itens que podem ou não sair do projeto inicial; e, por fim, a conquista da opinião pública, apoiada por uma equipe técnica competente e com credibilidade.

Paulo Hartung, ao narrar sua experiência como governador do Espírito Santo, destaca como um dos atributos da liderança mapear vocações e mobilizar a equipe em um esforço coletivo. Considera como primeiro requisito para membros da equipe o indispensável conhecimento técnico, e que cabe ao gestor ter a capacidade de alocar os profissionais em suas posições mais produtivas.

Mas para as grandes mudanças, Hartung destaca a importância do líder, da agenda e da relação com a sociedade. Persio Arida reforça esta dimensão ao realçar que o sucesso de um mandato presidencial está atrelado não só à experiência e ao entendimento do que precisa ser feito, mas também ao exercício do papel de liderança e de gestão de equipe.

Articulação política

A política econômica depende da qualidade da articulação política, um atributo intimamente relacionado com o sistema político, que no Brasil é marcado pela coalizão entre partidos. Ao destacarem o papel da liderança e do presidente da República, boa parte dos entrevistados mencionou quão importante é um presidente com capacidade de articular politicamente o governo e dispor, em sua estrutura, de profissionais com essa capacidade. Para muitos, a fragmentação do sistema partidário tornou ainda mais difícil a articulação.

Essa capacidade de articulação se dá em várias dimensões. Raramente uma política pública é concebida e definida em um único silo da administração pública. Há vários ministérios e agências. Quem promove reformas precisa articular e convencer os vários participantes do processo de formulação de políticas. E quando a proposta recebe o *nihil obstat* da Casa Civil da Presidência da República precisa ter os apoios necessários no Congresso, caso a iniciativa requeira proposição legislativa.

Gustavo Loyola acentua o papel do Congresso: “não há solução autoritária...depende do Congresso. De cima para baixo, o sistema político reage.” E destaca que “toda vez que esse diálogo foi tentado e exercido com transparência, avançamos.”

Há várias mensagens sobre articulação política nos podcasts. Em primeiro lugar, a importância da existência de liderança política com capacidade de desempenhar essa função; em segundo, de se dispor de assessoria legislativa eficaz e diálogo fluido dos técnicos com os relatores e lideranças políticas, essencial para a evolução dos projetos e para que se evitem iniciativas danosas à agenda do executivo. Em terceiro, um governo com uma área política organizada e especializada com capacidade de gerir as relações do Executivo com o Congresso, uma função que, a depender de como o governo se organiza, se localiza na Casa Civil ou na secretaria de governo.

Nem sempre os ministros da Fazenda estiveram na linha de frente das articulações com o Congresso. Pedro Malan, em seus oito anos de Ministério, frequentou o Congresso apenas em audiências ou convocações. Pedro Parente mostrou como essa relação se dividia entre a Casa Civil e a secretaria de governo e como costuma alternar entre diferentes órgãos da presidência, a depender dos governos.

Eduardo Guardia também salientou o papel da coordenação política do governo, mas apontou para reuniões frequentes que teve como Ministro da Fazenda com o presidente da Câmara, para discutir a pauta do Congresso com o objetivo de identificar o que “dava para fazer” e o que “tinha que tirar da pauta”, sempre orientado por um intenso diálogo com a área política do governo. Guardia também enfatizou a importância de apontar, nestes diálogos, os *trade-offs*, os custos das alternativas e a necessidade de se fazer escolhas. Ele usa o caso da greve dos caminhoneiros de 2018 como um exemplo de gestão de crise e de explicitação dos custos fiscais como método para a construção das escolhas.

Antônio Palocci, na descrição de Marcos Lisboa, se beneficiava como Ministro da Fazenda da sua experiência de parlamentar e assumia um papel mais destacado nas articulações com o Congresso e com a área política do governo. A forma de relacionamento pode se alterar tanto em função de perfis de ministros e do Congresso quanto da própria natureza da evolução das relações do Congresso com o Executivo.

Negociação

A operação da política econômica se situa no vértice da economia e da política. O processo de formulação e operação da política econômica é marcado por permanentes negociações.

A primeira melhor opção é, muitas vezes, uma ação tática. A formulação deve antecipar os movimentos negociadores para que a solução final não se distancie da primeira melhor opção. Já no início do processo de formulação de política é importante que se desenvolva a identificação das diversas fontes de resistência e de suporte ao projeto ou iniciativa. Um dos desafios para muitas políticas reside no fato de o ônus estar concentrado em poucos agentes e os ganhos estarem mais disseminados.

Pedro Malan, com base na sua experiência como negociador da dívida externa brasileira nos anos 1990, aponta para o trabalho inicial de mapear os diferentes interesses envolvidos na

negociação e de se ter clareza onde se está e para onde se pretende mover. Além dessas ações, considera importante contar com uma boa equipe com domínio dos variados temas da negociação, dispor de confiança do presidente da República – para evitar *bypasses* e desvalorização da capacidade negociadora—, credibilidade, desenvolver relações de confiança com as lideranças decisórias e não “colocar o carro diante dos bois”. E ao responder a uma pergunta sobre uma associação de Stanley Fisher de seu estilo negociador com o de um jogador de pôquer levanta a hipótese de que esta associação pode estar ligada à estratégia de não tentar resolver todos os problemas de uma só vez.

A relação entre desenho de políticas e mapeamento de resistências é exemplificada por Bernard Appy ao mostrar a construção do projeto da reforma tributária em que esteve envolvido e cuja tramitação ainda evolui, em outra versão, no Congresso.

A proposta de reforma tributária do CCiF foi baseada na melhor experiência internacional e buscou minimizar as resistências às mudanças. O combate às resistências se deu em duas frentes: na setorial, através de uma transição longa, e na federativa, por meio de atenção à distribuição da receita para estados e municípios, da preservação da autonomia dos entes federativos na fixação da alíquota de impostos e de modelo de gestão compartilhada do imposto IBS entre a União, estados e municípios. A partir do mapa de interesses e da localização das partes afetadas e das resistências também se buscou identificar as compensações capazes de contribuir para avançar reformas.

Gestão de resistências e negociação estão sempre presentes na operação da política econômica. Mesmo uma ação de iniciativa autônoma do Executivo poderá enfrentar resistências de outros ministérios ou de grupos afetados. No caso de iniciativas que dependem do Congresso, os desafios se ampliam.

Edmar Bacha conta sua experiência no Congresso para explicar e conseguir apoio para aprovação de medidas do Plano Real. O tempo dispendido nessas negociações levou a que muitos da equipe o chamassem de “Senador Bacha”. Bacha mostra quão importante é identificar os incentivos que mobilizam o político (“gostamos de prestígio e palanque”) e terceirizar o sucesso. Eduardo Guardia reforça este ponto: saber dar créditos a quem está tocando na linha de frente política.

Cristiane Schmidt, com base na sua experiência de secretaria de economia e planejamento de Goiás, retoma várias das mensagens sobre negociação: “... a solução exequível nem sempre é a primeira melhor. Isso não pode ser fonte de frustração. Sem busca de diálogo e consenso, nem a solução segunda, terceira... consegue ser lograda”.

O realismo dos objetivos é sempre lembrado. Gustavo Loyola destaca que “tem que traçar um objetivo, ser realista com esse objetivo. Há, muitas vezes, que sacrificar o curto prazo em benefício do longo prazo” e comenta que a reforma da previdência, caso a proposta tivesse sido mais suave, poderia ter sido aprovada ainda no governo FHC.

José Márcio Camargo reforça as dimensões da negociação em sociedades democráticas: “não se pode esperar ter a melhor opção sempre; se quiser resultados, o que se pode fazer, na verdade, é buscar o melhor para as partes envolvidas no processo”.

Pedro Malan coloca essas questões em uma perspectiva mais ampla quando afirma que a arte do possível é a arte de tornar possível amanhã o que parece difícil hoje.

Se a negociação é importante, há também um fantasma que paira no ar que emite um sinal sobre as instituições: a paralisia. A presença de grupos de interesse com poder de veto, burocracias excessivas sem avaliação de custo-benefício das suas decisões e órgãos de controle e do judiciário com conflitos de atribuições criam um sistema complexo, inerte e de estímulo à baixa produtividade. A isso se acrescenta o fato de muitas das políticas públicas estarem, no Brasil, inseridas na Constituição o que eleva os custos da negociação.

Capacidade de ouvir

A capacidade de ouvir foi uma qualidade assinalada por muitos. Uma função essencial para a gestão de equipes e para o relacionamento com o Congresso e a sociedade.

Gustavo Franco e Persio Arida salientam quão importante foi, na construção das políticas do Real, saber ouvir os diversos especialistas que compunham a equipe, muitos dos quais detinham conhecimentos derivados das experiências e fracassos dos planos de estabilização anteriores.

Pedro Parente reforça a importância de saber ouvir. Para ele, o sucesso no diálogo dentro da Casa Civil era fruto da percepção e acolhimento das questões trazidas pelas pessoas e organizações, renunciando-se à premissa de que o assunto não seria importante o suficiente. Apesar de nem sempre serem passíveis de resolução, dedicar um momento para ouvir é fundamental para o processo de liderança e gestão de problemas e crises. Em suas palavras “saber escutar é um ato não apenas de acumulação de conhecimento, mas de sabedoria”.

Ouvir e saber dizer não são parte da mesma arte. Amaury Bier, em seu podcast, destaca; “tem que ouvir, tem que aprender a ouvir, explicar porque o não está sendo dito. Você está lidando com pessoas muito inteligentes; não chegou ao Senado e à Câmara uma pessoa com inteligência inferior a sua”.

Marcos Lisboa também destaca a importância do ouvir para o processo de formulação de políticas, em especial nas reuniões com os relatores dos projetos. Para ele, era importante um diálogo de forma ampla que buscasse capturar as preocupações dos parlamentares.

Defesa e gestão de pressões

O tempo gasto na defesa (em especial, do erário) é uma das afirmações mais correntes dos entrevistados. Eduardo Guimarães mostra como as políticas fiscais são as políticas mais vulneráveis ao interesse político.

Persio Arida enfatiza o quanto se joga na defensiva e como há um trabalho invisível de descartar “bobagens”, de impedir o recuo e de se evitar armadilhas ocultas. Nestas armadilhas “não é incomum se mexer em algo e se defrontar com consequências não antecipadas”. Gustavo Franco constrói a imagem da infantaria. “Todo dia você sai de capacete, todo dia tem jogo, a luta é cotidiana”. Cristiane Schmidt enfatiza as dificuldades

que o gestor enfrenta: “o jogo é duro, muito duro”. E Guardia destaca: “Brasília sabe operar e bloquear”.

Bernard Appy, ex-secretário-executivo do Ministério da Fazenda reforça: 80% do trabalho é defesa, é segurar as contas públicas. No Ministério da Fazenda, uma parcela importante do trabalho é dedicada a ações de defesa, isto é, ao controle das contas públicas e vedação de propostas inconsistentes de outras áreas do governo.

Murilo Portugal sintetiza alguns desses movimentos: “é importante considerar as condições políticas existentes e trabalhar incansavelmente rumo às mudanças necessárias, com a consciência de que, muitas vezes, o alvo não estará no avanço, mas no impedimento do retrocesso”.

E, nesse trabalho, o ministro precisa de proteção. Para Amaury Bier, “todo ministro precisa de um escudo”, um papel que poderá ser desempenhado pelo secretário-executivo, secretário do tesouro, da receita... Em outras ocasiões, o escudo protetor precisa ser elevado, como relata Murilo Portugal em um episódio em que um governador de importante estado da federação lhe comunica que entregaria sua carta de renúncia, e o Presidente da República sustenta a política que gerava a reação do governador e, cujo abandono, poderia destruir a coluna fiscal da política econômica.

O jogo de pressões externo e interno ao governo, inerente ao processo da política econômica, não se resume às discussões sobre gastos e a sua destinação. É um ambiente que também se alimenta de recorrentes ideias e propostas que têm impacto negativo sobre a produtividade e demandam um dos recursos mais escasso do gestor de políticas: o tempo. Sandra Rios explora estas questões na discussão sobre a política comercial.

Aqui cabe indagar o quanto a operação da política econômica poderia se beneficiar de mudanças institucionais que venham a reduzir os incentivos distorcidos tanto na produção legislativa quanto na gestão de políticas.

Marcos Lisboa revela que a legislação brasileira, caracterizada pela complexidade, é capturada por grupos de interesse específicos e aceita, com facilidade, o tratamento diferenciado. A agenda de rompimento das distorções é laboriosa em razão da força dos setores que se beneficiam da legislação estabelecida. A política comercial é um exemplo destas distorções apontadas tanto por Marcos Lisboa quanto por Sandra Rios.

Um dos caminhos para enfrentar essas questões tem sido a insulação, a exemplo da autonomia e independência do Banco Central. Ao comentar essa questão, Ilan Goldfajn frisa que além da conquista da autonomia *de jure*, caracterizada pela lei, foi importante buscar a autonomia *de facto*, isto é, na prática.

Ilan destaca que a disciplina e autolimitação do governo de plantão fazem parte do processo, já que o BCB é uma instituição de Estado e não de governo. Parece implícito em suas observações que este é um processo a ser conquistado no dia a dia.

Isso vale para a liderança do Banco Central, que deve se ater a assuntos governamentais apenas quando concernentes à função da autarquia federal. Portanto, a disciplina no dia a

dia para saber separar as funções do Banco de interesses do governo e do setor privado fazem parte do processo de legitimação da Lei Complementar 179/2019.

Em outros momentos, essa busca por insulação de grupos de pressão confunde-se com a centralização de poderes. É o caso das experiências de centralização de funções de vários ministérios no Ministério da Economia ocorrida no Governo Collor e no atual governo. Maílson da Nóbrega acredita que o ministério da Fazenda deveria se concentrar em suas funções originais e evitar a centralização de atribuições. Sandra Rios, entretanto, associa a centralização de funções ao aumento da capacidade de desenvolver uma política comercial menos sujeita às pressões de grupos de interesses.

Essa dimensão muitas vezes se faz presente na escolha da instituição mais apta a desenvolver novas funções. Nas situações em que isso é possível ocorrer, busca-se localizar as funções na instituição que melhor combine competência com insulação. O Banco Central, Secretaria do Tesouro, Itamaraty e BNDES são lembranças frequentes. Elena Landau mostra como o BNDES se tornou o *locus* das ações de desestatização e porque ainda é o melhor sítio para este propósito.

Um caminho também mencionado é o da construção institucional. Desde a legislação do lobby, mudanças no processo legislativo, criação de organismos semelhante à comissão de produtividade australiana que tem como missão a avaliação de políticas. Marcos Lisboa ao comentar essas opções prioriza a ampla disponibilidade de micro dados como o melhor mecanismo para iluminar a construção e avaliação de boas políticas.

Prioridades, janelas de oportunidade e crises

Onde alocar o capital político? Todos os governos enfrentam essa questão. Decisões precisam ser tomadas, no início, quando o capital político é máximo e, ao longo do percurso, quando o capital se dilui.

São decisões que envolvem ciência e arte. Ana Carla Abrão aponta que é preciso apresentar uma matriz de impacto X viabilidade política das medidas. A economia política da sequência das reformas precisa ser explicitada de modo a identificar as reformas de maior impacto e de menor custo político.

Ao mencionar a matriz impacto vs. viabilidade política, Ana Carla conclui que a dificuldade para o economista e acadêmico não está no desenho de uma reforma, mas na criação de condições para sua viabilidade política. Na reforma administrativa, por exemplo, há a questão da estabilidade no Regime Jurídico Único. Este Regime apresenta variadas disfunções, o que conduz ao imperativo de se avaliarem prioridades de menor custo político. A saída seria focar nas alterações passíveis de execução via mudanças infraconstitucionais, tais como o elevado número de carreiras, as reservas de mercado e as promoções e progressões automáticas. A partir das medidas de curto prazo, como o planejamento da força de trabalho e racionalização dos planos de carreira, seria possível, então, enfrentar a discussão da estabilidade.

Como muitas políticas no Brasil são constitucionalizadas, as reformas destas políticas exigem um intenso uso de capital para sua aprovação. Um primeiro desafio reside em identificar o

que vale a pena insistir reformar no campo constitucional e maximizar iniciativas que possam ser feitas no campo infraconstitucional, mesmo com menor impacto.

Proposta de Ana Carla, Armínio Fraga e Carlos Ary Sundfeld para a reforma administrativa evita o caminho constitucional. Ao contrário da proposta do Executivo, essa proposta alternativa não atingiria diretamente os estados e municípios e demais poderes, o que exigiria mudança constitucional. Para os autores, o foco deveria estar, primeiro, no governo federal, isto é, na administração pública civil do executivo federal, o que pode ser feito por meio de lei complementar, vinculando-se estados e municípios via condicionalidades. O vínculo se daria a partir dos recorrentes auxílios da União aos entes subnacionais, tais como as renegociações de dívidas, garantias e outros incentivos indiretos. A partir daí, para a continuidade de acesso a apoios do governo federal, seria requerido, caso realizada a reforma administrativa federal, a execução de uma reforma pelos estados e municípios nos moldes da federal.

A estabilidade, por exemplo, sendo um direito adquirido, ao ser colocada como pauta inicial da reforma administrativa, promove exclusão dos atuais 11 milhões de servidores da proposta. A reforma precisa evitar novas fontes de judicialização e de demandas de isonomia, ao contrário da reforma do executivo que contempla apenas os novos servidores, criando a possibilidade da coexistência de dois modelos distintos.

Eduardo Guardia mostra a importância de se apresentar o custo das alternativas e do diálogo com o Congresso para identificar o que dá para fazer e o que não é possível avançar. José Márcio Camargo faz a conexão entre negociação e prioridades e lembra a hierarquia utilizada por Michel Temer na aprovação de propostas mais importantes como o teto de gastos e através de projetos de lei de menor complexidade, como a reforma das estatais e do ensino médio. A boa ação política será aquela que tiver clareza nas propostas e poder de negociação e barganha.

Marcos Lisboa enfatiza o quanto é importante escolher as batalhas e evitar as grandes batalhas, distantes de questões concretas. Maria Sílvia destaca os momentos em que as janelas de oportunidade se abrem: “pule para ela porque pode demorar muito tempo para se abrir de novo”.

Muitos dos entrevistados associaram crises a impulsos para reformas. É comum se afirmar que crises não devem ser desperdiçadas e que são um momento propício para impulsionar reformas. A fadiga com a hiperinflação certamente foi um propulsor de reformas que teriam dificuldade de serem implementadas. O risco do retorno da inflação foi um seguro para garantir a evolução de muitas reformas.

As reformas introduzidas por Arminio Fraga — regime cambial e metas da inflação — no início de sua gestão no Banco Central se encaixam no *script* de reações a crises e ocorre em um momento de mudança do regime cambial e de muitas incertezas sobre a política cambial e a inflação. É possível que as reformas do governo Temer também se encaixem neste modelo de reação a crises econômicas e políticas.

Inícios de governo são sempre associados a oportunidades de reformas. Nas experiências relatadas de governos estaduais há um recorrente drama: o imperativo do ajuste das contas públicas. Raros são os casos de se encontrar as “contas em ordem”. Ana Carla Abrão ao lembrar a sua passagem como secretária da fazenda em Goiás destaca que, com a limitação de recursos em caixa, era um feito conseguir pagar a folha de pagamento dos servidores no final do mês. Este ambiente colocava em cena o imperativo da necessidade de reformar a administração pública. A pressão motivadora é de ordem social. Ou seja, é preciso melhorar a qualidade do serviço público, principalmente dos serviços básicos de educação, saúde e segurança.

Eduardo Guimarães revela a conexão entre crise, reforma e liderança na renegociação da dívida dos estados com a União ante uma conjugação de fatores viabilizadores: a absoluta incapacidade de pagamento dos estados; a vontade e liderança do governo para atacar a questão; a força política do governo, derivada do Plano Real e de uma eleição em primeiro turno. Mas também destaca que essa conclusão não deve conduzir a ilusões, dada a vulnerabilidade das políticas fiscais aos interesses políticos e às mudanças do cenário político nacional.

O papel das crises sugere, no entanto, cautela. É possível também mostrar vários exemplos de como crises deram impulsos a políticas com forte impacto negativo sobre o potencial de crescimento futuro da economia. Crise é também um convite ao improvisado, a políticas populistas. Governos despreparados e com diagnósticos inadequados não aproveitarão a crise como oportunidade e poderão agravá-las. A história do país coberta pelo período do podcast revela vários momentos em que isso aconteceu.

Crises precisam ser enfrentadas com diagnósticos, método e agenda. Pedro Parente relata como o governo FHC se organizou para enfrentar a crise de energia. A equipe leva uma proposta ao presidente em que expõe a gravidade do problema e demonstra a importância da autonomia para o gestor da crise, fundamental para resolver o problema. Nesta proposta, destaca que era preciso ter poder, ou seja, as propostas seriam terminativas, de modo que não sofressem processos longos de análise, o que é comum em governos e, por fim, propunha a criação de uma câmara de gestão da crise, a qual viria a ser o *locus* para formar a visão sobre a crise, tomar decisões e alinhar o processo de comunicação com a sociedade.

Além de autonomia, poder decisório, coordenação acrescentem-se ao menu de reação à crise a participação das partes afetadas, a transparência na comunicação e a busca de engajamento dos consumidores de energia.

Coordenação intragoverno

A qualidade da política econômica depende de governos eficazes. A eficácia da operação depende de gestão, coordenação, monitoramento e avaliação. Edmar Bacha e Gustavo Franco lembram o papel da gestão e coordenação no Plano Real, ao destacarem a atribuição de Clovis Carvalho, como secretário-executivo do ministério da Fazenda, de gestor das atividades e acompanhamento das tarefas acordadas na fase de operacionalização do plano.

No Brasil, as funções de coordenação de governo estão usualmente associadas à Casa Civil da Presidência da República, mas podem sofrer mudanças de papel em relação a outras estruturas da presidência, a depender de governos.

Pedro Parente, ex-chefe da Casa Civil, mostra que o chefe da Casa Civil tem a função que o presidente determina. Ela pode variar em função de estilos e agendas do presidente. No Brasil, há um pêndulo entre articulação política e as funções de gestão administrativa que podem se redistribuir entre a Casa Civil e a secretaria de governo ou secretaria geral.

Parente destaca que usualmente a Casa Civil atua em duas esferas: a política e a administrativa. Mas o peso de cada função varia de acordo com o presidente. Durante o período de Pedro Parente como ministro da Casa Civil, no segundo mandato do presidente FHC (1999-2003), sua função, atribuída pelo presidente, concentrava-se no campo administrativo, enquanto o Secretário-geral Aloísio Nunes Ferreira era encarregado das funções políticas. Apesar da divisão, dado o nível de cooperação entre os dois ministros, havia situações em que Parente também se envolvia com a esfera política.

A confiança e delegação do presidente é base para o exercício pleno e eficaz do cargo. O poder da Casa Civil emana do presidente, o qual, em contraposição aos demais cargos delegados do Executivo, detém a autoridade ao ser eleito pelo povo.

Independentemente do papel da confiança na delegação de poder e de como isso afeta a capacidade de coordenação, o fato é que o centro de poder precisa estar organizado. Há uma ampla literatura na OCDE sobre centro de poder e como os países podem melhor se organizar nestas funções de coordenação político-administrativa.

Este é um aspecto explorado por Murilo Portugal. Para Murilo, a estrutura organizacional da Casa Civil, se comparada a de outros órgãos administrativos, exige maior flexibilidade, já que deve se adaptar às prioridades e diferentes programas de cada governo e, deve dispor de assessorias especiais temáticas para o presidente.

Amaury Bier dá destaque ao processo de tomada de decisões. O presidente da República representa a voz final na tomada de decisões do Executivo, mas, na prática, espera-se um importante papel de coordenação da Casa Civil. A eficiência do governo depende da capacidade de se manter um diálogo eficaz entre os ministérios e órgãos federativos.

Bier relata exemplos do papel de ministros chefes da Casa Civil no processo de coordenação, definição de diretrizes e garantia de ausência de vácuo decisório. Mostra o papel de árbitro da Casa Civil na construção políticas: “coloca todo mundo que precisava opinar sobre um tema em volta de uma mesa, com franqueza, com abertura...”

E relata como o ministério da Fazenda tem relação intensa com os demais ministérios no processo de formulação de políticas ao exemplificar com as discussões sobre nível de subsídios, financiados pelo Tesouro Nacional, com o Ministério da Agricultura, ou com o Ministério da Saúde, quando da definição do piso mínimo de despesas.

Nas questões sobre coordenação de políticas sobressaem as referências à coordenação da política econômica. Pedro Malan, Gustavo Franco, Arminio Fraga, Murilo Portugal, Pedro

Parente, Bernard Appy e Marcos Lisboa descreveram a operação da câmara de política econômica e instâncias semelhantes que tinham como objetivo alinhar políticas e trocar informações. À época, inclusive com a presença do Banco Central.

A política comercial é uma outra área em que as questões de coordenação se manifestam. Sandra Rios destaca que, desde o governo Collor, se observa uma participação mais ativa de distintos ministérios na agenda comercial. Rios salienta a criação, no governo FHC, da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), inicialmente ligada à Presidência da República e com participação de diversos ministérios. A instância sofreu enfraquecimento quando inflada, no final da década de 1990, pela incorporação da extensa agenda de negociações da ALCA.

A CAMEX sofreu oscilações de localização, em diversos momentos, entre a presidência da república e o ministério da indústria. No atual governo, está localizada no ministério da economia.

Este e outros exemplos, como o próprio papel da Casa Civil na coordenação intragoverno, indicam que há avanços importantes a ocorrer na gestão pública capazes de favorecer sistemas mais eficazes de coordenação de políticas.

Instituições e processos

A qualidade das instituições é muito relevante. São as regras do jogo que se manifestam por meio de legislações, regras, regulações, sistemas de gestão e órgãos com responsabilidades específicas. No exercício da Arte da Política Econômica há sempre o desafio de se modernizar e construir instituições. É uma agenda que envolve as regras e incentivos que afetam o comportamento dos agentes econômicos, mas também o modo em que o Estado se organiza para cumprir suas funções.

Pedro Parente destaca que há a necessidade de modernizar a organização de Estado desde o desenho e formulação até a implementação e monitoramento de políticas públicas. Um dos desafios enfrentados pelo operador de política econômica é identificar se as instituições disponíveis estão aptas a desempenhar as tarefas da agenda. Em alguns casos, as mudanças são de sintonia fina. Em outros, há necessidade de nova construção institucional.

Nos diversos podcasts foram apresentados vários exemplos de construção institucional. Das histórias relatadas, emergem algumas mensagens: a construção de instituições é um processo longo, tende a ultrapassar governos; o *ethos* das instituições depende da qualidade das lideranças, em especial na fase de formação; as transformações econômicas e tecnológicas demandam atualização ou construção de novas instituições; há um tempo para convencer; é importante ter projetos prontos para estarem disponíveis quando as janelas de oportunidade se apresentarem. E, *last but not least*, não existem instituições indestrutíveis; estão sempre sob ameaças.

Maílson da Nóbrega, Pedro Parente, Murilo Portugal, Gustavo Loyola, Eduardo Augusto Guimarães, Armínio Fraga, Sergio Werlang, Ilan Goldfajn e Ana Paula Vescovi mostraram o longo processo de construção das instituições monetárias e fiscais. Propostas consolidadas e apresentadas nos anos 1980 levaram décadas para serem concluída a implementação. Outras

surgiram como resposta às crises e responderam aos avanços das discussões da teoria e da prática da política econômica, a exemplo do regime de metas da inflação.

Curioso que uma das peças fundamentais da política econômica e social, o orçamento, ainda seja parte de uma agenda de reformas inconclusas. Maílson mostra como o processo de elaboração do orçamento e seus ajustes, sujeitos a contingenciamentos, conduz a incertezas e efeitos sobre a produtividade da economia. Murilo Portugal lembra que “o Congresso recebia um orçamento irrealista e o transformava em um orçamento surrealista.” Edmar Bacha desnuda o efeito da inflação sobre o orçamento.

Uma questão relevante na Arte da Política Econômica é o exame de porque determinadas leis pegam ou porque determinados comportamentos se modificam. Muitas dos relatos revelam surpreendentes mudanças e outros, frustrantes retrocessos.

Marcos Lisboa menciona que, a partir do Plano Real, houve importante processo de institucionalização do Banco Central, sem que houvesse, necessariamente, uma lei relevante. Evoluiu-se com a nomeação de técnicos e não mais de políticos e de um regime que impôs a institucionalização de processos; criaram-se, gradualmente, sistemas de decisão, a exemplo do Copom, e uma melhor comunicação e transparência com o mercado e a sociedade. Ao longo de 20 anos, elaborou-se uma gestão de política monetária previsível, com reconhecido controle inflacionário. Todo esse mecanismo se deu “não pela criação de uma lei, mas pelo exercício da prática”.

A despeito da evolução das instituições fiscais, nota-se que a efetividade das regras fiscais se mostra, crescentemente, reduzida. Ana Paula Vescovi e Cristiane Schmidt apontam para as inúmeras distorções na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Regra de Ouro e no Teto dos Gastos e sobre a importância de se aprimorar as regras para aumentar sua efetividade.

A observação de Marcos Lisboa sobre leis se aplica às regras fiscais. O que fazer além de regras? Para Vescovi, a despeito da importância de regras, a única regra que funciona é a responsabilidade fiscal se tornar um valor permanente da sociedade. A questão chave é o equilíbrio intertemporal ou a solvência intertemporal através de governos, um compromisso entre gerações que é fundamental para aumentar o potencial de crescimento e a capacidade de o Estado atender às demandas por bens públicos.

Estas questões, de difícil resposta, remetem a um dos desafios para os economistas: o desenho de instituições que funcionem. Se uma regra não funciona é importante se indagar se os incentivos estão alinhados. E muitas vezes, a questão chave da governança é um tema importante a ser considerado.

Ao explicar o processo de privatização, Elena Landau destaca as decisões de governança do programa. Landau realça a relevância de responsabilidades claras para a equipe e membros do governo e relembra um vício comum a muitos governos, o de achar que precisam deixar sua impressão digital com uma nova governança, sem avaliar as razões que impõem a mudança. A relevância da escolha da hierarquia apropriada para a tomada de decisões é exemplificada pela definição de um conselho de ministros como o *locus* das deliberações sobre privatização.

Arminio Fraga, Sérgio Werlang e Ilan Goldfajn expõem o processo de construção do regime de metas da inflação e os passos que foram necessários para implantá-lo e aperfeiçoá-lo ao longo dos anos. Murilo Portugal revela como a Controladora da República teve origem na Secretaria do Tesouro e como foi parte de um processo de construção de instituições fiscais. Ricardo Paes e Barros desvenda a história da elaboração do bolsa família.

Retornar ao exame do caso do Banco Central ilustra como as instituições evoluem. Ilan Goldfajn aponta como a estabilidade monetária e financeira faz parte da missão e do cotidiano no BCB. E mostra como as instituições não podem desconsiderar as questões que, embora não emergenciais, são relevantes para o avanço institucional.

A mudança do ambiente econômico permite perseguir novas missões. Ao se afastar do período de dominância da gestão das crises financeiras e se beneficiar dos efeitos das novas tecnologias digitais, surge o espaço para uma nova agenda. Assim ocorrem iniciativas, como a agenda BC+, com foco em projetos estruturantes, muitos deles já existentes no BCB, porém dispersos e sem janelas para receberem atenção.

Ilan mostra a captura da oportunidade e destaca que a ideia básica era de se criar uma agenda que pudesse ser acompanhada tanto pelo mercado quanto pela imprensa e mídias sociais. É parte desta agenda a ideia do pagamento instantâneo, que convergiu, posteriormente, para o **Pix**. Discutiu-se, também, o projeto de autonomia legal do BCB, que veio a ser aprovado pelo Congresso em fevereiro de 2021.

O desenvolvimento institucional se conecta com os demais temas dos podcasts relacionados com a Arte da Política Econômica. Instituições precisam de liderança, de equipes, de agendas, de mecanismos de cobrança e acompanhamento pela sociedade (uma rede de interessados, uma comunidade de interesses) e de gestão.

Murilo Portugal destaca que para se ter instituições fortes e eficientes, demandam-se processos e rotinas de trabalho bem definidos, estruturas bem desenhadas e servidores de alta qualidade moral e técnica.

Pedro Parente relaciona estes temas com a função de coordenação. Na sua avaliação o alcance de bons resultados nas funções de coordenação intragoverno depende de um bom sistema de gestão e há muito o que melhorar. Muitos dos problemas têm origem no próprio sistema político, fragmentado e sem identidade programática. Além da modernização das instituições política é preciso uma visão estratégica comum, a identificação de prioridades e sistemas que favoreçam a implementação eficiente.

Parente chama atenção para a execução e para a necessidade de monitoramento e avaliação dos desvios em relação ao que se foi planejado. Destaca que as avaliações ainda são feitas com base em *outcome* e não *output*, sendo comum se observar os números que mudaram apenas na ação, e não os efeitos e impactos na sociedade gerados pelo ato. Um bom exemplo é quando se avalia o número de salas de aula que foram construídas e não o indicador de diminuição no analfabetismo ou de evasão escolar.

Há o reconhecimento de que é necessário modernizar a organização de Estado desde o desenho e formulação até a implementação e monitoramento de políticas públicas. Essa

compreensão está presente em muitos dos que tiveram função de gestor na administração pública, independentemente da esfera da federação.

Isso fica patente ao se observar o rito de entrada dos gestores de políticas econômicas e financeiras. O rito se inicia por desvendar a situação das contas públicas e montar a estratégia de ajustes. Na estratégia de ajuste há um cardápio comum de intervenções: gestão dos restos a pagar, contingenciamentos, renegociação de contratos, negociação de prazos, redefinição de prioridades de gastos e ações de natureza estrutural, que se conectam a uma agenda de modernização, a exemplo de privatizações, concessões, redução da rigidez dos gastos, reforma administrativa e do orçamento.

Essa combinação de ajuste com reformas institucionais está sempre presente nas experiências subnacionais. Maria Silvia relembra sua atuação como secretária municipal da fazenda na cidade do Rio de Janeiro e como várias iniciativas, em planejamento e gestão financeira, foram importantes para mudanças de avaliação do *rating* da cidade e para a recomposição de recursos para investimentos.

Ana Paula Vescovi inicia a função de secretária de fazenda do estado do Espírito Santo, no Governo Paulo Hartung, com uma agenda de ajuste das contas públicas de modo a criar condições facilitadoras para a melhoria das políticas públicas do Estado. E complementa com ações e projetos de concessões voltados para a atração de capital privado para a área de infraestrutura. A política de redefinição das prioridades de governo é ancorada por forte política de controle de caixa e otimização dos recursos.

É comum aos secretários estaduais um aprendizado federativo. Essa agenda de ajustes fiscais com modernização institucional se beneficia de experiências ocorridas em outros estados da federação e no plano nacional. Cristiane Schmidt, secretária de economia em Goiás, reproduz padrões e exemplos da União e de outros entes federativos, a exemplo do estado do Ceará. Aos moldes da União, institui a LDO, a LOA (Lei Orçamentária Anual) no estado e segue a agenda de reformas da previdência e administrativa.

No desenho dessas políticas estaduais percebem-se três movimentos: o do ajuste fiscal, o da modernização da gestão financeira e orçamentária e o das reformas estruturais. Como elo destes movimentos manifesta-se o desejo de dar robustez institucional e garantir a perenidade das mudanças no longo prazo. A experiência do Estado do Ceará, com 35 anos de continuidade de padrão de gestão econômico-financeira, independentemente do partido no poder, é sempre lembrada como uma referência a ser perseguida.

Há outra dimensão das instituições que merece destaque nos podcasts: a influência da justiça e dos organismos de controle sobre a política econômica, e o enfraquecimento das agências reguladoras, trazendo complexidade, incertezas jurídicas e novos desafios.

Elena Landau registra essas mudanças tendo como referência sua experiência na privatização dos anos 1990. Ela exemplifica as mudanças nas competências do Tribunal de Contas da União (TCU), que passa a interferir na definição de preços, o que gera ainda mais complexidade ao programa. E mostra como uma das consequências do enfraquecimento das agências

reguladoras é o crescimento do Poder Judiciário com liminares e a ampliação das funções do TCU em processos técnicos, tais como em modelagens, definição de preços e em outorgas.

Maílson da Nóbrega, Marcos Lisboa e Paulo Hartung também exploram esta dimensão. Maílson comenta o papel do judiciário na amplificação de incertezas, na sobrecarga de competências e no desequilíbrio de atribuição entre poderes. Marcos Lisboa destaca que o judiciário toma decisões com base em quem é mais frágil ou mais forte sem avaliar os impactos de longo prazo das suas decisões. Hartung faz referências a interpretações de tribunais de contas e o seu impacto sobre a capacidade de os estados ajustarem as suas contas.

Essas questões têm impacto sobre o operador de política econômica. Ele precisa antecipar reações dos outros poderes e manter um diálogo capaz de antecipar comportamentos.

O caso do mercado do trabalho, explorado por José Márcio Camargo, permite o exame da questão das instituições por um outro ângulo. É um mercado que tem como balizas a Constituição, as leis ordinárias e a atuação dos diversos órgãos que fazem parte da institucionalidade do mercado, a exemplo dos tribunais de trabalho e sindicatos.

São balizas importantes das regras do jogo, mas podem ser também a causa de importantes distorções nas oportunidades de emprego. O Executivo dispõe de margem de manobra para a realização de políticas que diminuam tais efeitos, porém limitam-se a propostas que não firam o artigo sétimo da Constituição, sobre os direitos dos trabalhadores. As principais regras estão constitucionalizadas.

Dadas as restrições políticas, o espaço para reformas institucionais fica condicionado à legislação infraconstitucional, como foi o caso da recente reforma trabalhista e de ações desburocratizantes no plano de ações do Executivo.

Desenho e implementação

O sucesso de políticas depende de seu desenho e da implementação. No desenho, o primeiro desafio é conhecer a natureza do problema a ser enfrentado. Na implementação, cabe identificar a capacidade de execução.

Ricardo Paes e Barros explora estas questões no exame da criação e implementação do bolsa família. Ao usar esse caso, Paes e Barros revela o passo inicial de entender o problema e a percepção de que resolver a pobreza é complexo, mas aliviar a pobreza é simples.

Ao descrever o bolsa família — uma solução de baixo custo para aliviar o problema da pobreza— Paes e Barros salienta os riscos da falta de atenção ao desenho dos incentivos na construção de políticas sociais e para a ocorrência de programas com graus distintos de sensibilidade ao desenho e à implementação.

Paes e Barros enfatiza a importância de se dar atenção ao papel e repercussões dos incentivos na fase de concepção da política de modo a se evitem ajustes mais ineficientes e trabalhosos a posteriori. Ao mostrar a relevância dos incentivos ele revela que no programa Bolsa Família foi criado o retorno garantido, que assegurava o retorno automático do

benefício para aqueles que deixassem o programa por terem conseguido trabalho formal e perdessem o emprego por qualquer motivo, o que gerava incentivo para a busca de emprego.

Os efeitos distorcidos de legislações que afetam o mercado de trabalho são igualmente explorados no podcast do José Márcio Camargo. Camargo expõe os incentivos de comportamento dos agentes que emanam das leis e passa a explicitar o desenho de propostas que venham gerar incentivos apropriados.

Marcos Lisboa também enfatiza a importância de se responder à pergunta de como os agentes econômicos vão reagir às regras e incentivos e aponta para a necessidade de se concentrar no exame dos incentivos nos desenhos das políticas, de se acompanhar todo o processo de implementação, seja no legislativo ou na fase subsequente de implantação dos regimes legais e das normas. Lisboa enfatiza a atenção à lei, que deve ter um bom desenho e, após aprovação, sua implantação deve ser acompanhada em detalhe, o que remete a uma outra dimensão da arte de política econômica: a avaliação de políticas.

A atenção à dimensão legal na implementação de política é um dos aprendizados dos participantes do Plano Real. Edmar Bacha, Gustavo Franco e Persio Arida destacam os cuidados com os instrumentos legais e a importância do diálogo com os advogados. É um tema também já mencionado por Lisboa e muito destacado por Ana Carla Abrão na discussão da proposta dos caminhos da reforma administrativa. Além do cuidado com a escolha do instrumento legal também são destacados a necessidade de atenção tanto aos efeitos jurídicos das medidas quanto à capacidade de os agentes anteciparem e se defenderem das intervenções.

Joana Monteiro, ao usar o caso da segurança pública, revela como o papel da combinação da análise de dados com o sistema de incentivos é fundamental. Essa é uma área em que os economistas podem ajudar no desenho dos incentivos de políticas de segurança, em especial na relação entre o sistema de incentivos e os financiamentos e alocação de recursos para as unidades da federação.

Na implementação de políticas sociais, de segurança, ambientais e educacionais tanto Paes e Barros quanto Joana Monteiro, Juliano Assunção e Claudia Costin acrescentam o papel de políticas intersetoriais e federativas para a resolução dos problemas a serem enfrentados. Para Paes e Barros, não existe política social bem-sucedida quando a Saúde não coopera com a Educação, que não coopera com a Assistência Social, com o Ministério Público, e assim por diante. Muitas vezes, os recursos e técnicas empregados nos programas sociais são de nível estadual ou federal, enquanto a implementação e capilaridade são de nível local. Um padrão que se repete nas áreas de segurança pública e educação.

Outra dimensão da implementação relaciona-se com o convencimento, um tema já explorado neste artigo. Ao comentar sobre a introdução do sistema de metas para inflação, Sérgio Werlang mostrou que a implementação do regime de metas exigiu uma transformação do Banco Central em sua visão, atitudes, métodos e instrumentos. O primeiro desafio residiu em convencer os técnicos do Banco Central da eficácia do novo regime de metas, dada a tradição monetarista de controle dos agregados monetários. Outro fator, pouco mencionado, mas também de grande apreensão, era a inexistência de programas do FMI que seguissem o

regime de metas para inflação. E havia ainda o problema do câmbio, que dificultaria a previsão da inflação, já que a saída do regime de câmbio fixo veio acompanhada de um *overshooting* cambial.

A mudança de visão é também comentada por Joana Monteiro e Sandra Rios ao destacarem a importância de mudar o modelo mental e cultural nas políticas de segurança pública e comercial.

As políticas com impactos diretos na provisão de serviços para o cidadão acrescentam alguns desafios à implementação que se estendem além dos problemas usuais que acompanham as políticas fiscais e monetárias. Há múltiplas organizações, controles gerenciais administrativos e de órgãos de controle externos, dificuldade de definir os problemas, escassez de tempo dos envolvidos, tendência a minimizar restrições na agência implementadora, falta de recursos, falta de visão sobre o grau de interdependência das organizações, dificuldade de concordância quanto aos objetivos, problemas na sequência e na especificação das tarefas, falhas de comunicação e coordenação, exigências de *compliance*.

Muitas destas questões ficam evidentes na implementação das políticas ambientais. Juliano Assunção destaca os problemas que são produto da legislação e da dificuldade de implementação ante a ausência de sistemas de informações, cadastros, mecanismos de monitoramento e capacidade de estados e municípios para implementar. Claudia Costin mostra o papel de testes, ensaios, adaptações e avaliações para o aumento da escalabilidade de políticas.

De todas essas experiências emerge uma lição: não dissociar o desenho da política da capacidade dos agentes de a implementarem, um tema especialmente relevante em uma federação com distintas capacidades de gestão.

Marcílio Marques Moreira, com base em sua experiência de gestor em um momento de instabilidade e de agravamento da crise política, acrescenta que, para qualquer governo empenhado em exercer uma boa governança, é essencial que se tenha a confiança da população. Diante do “confisco de poupanças” no Plano Collor “não houve hesitação, e estabeleceu-se como a única escolha possível e factível a devolução dos Cruzeiros retidos.” É preciso dar valor à confiança no desenho e implementação de políticas.

Conflitos e tensões

É normal em equipes ministeriais a existência de conflitos e tensões entre ministros por conta de agendas conflitantes, controle de gastos ou pelas “variadas motivações do núcleo duro de poder—ambições políticas individuais, interesses de grupo, interesses de partido e daqueles interesses nacionais que não sejam muito conflitantes com estes mais prementes incentivos”. Esta frase, aspeada, do George Kennan foi muito destacada nos podcasts do Pedro Malan e do Pedro Parente e Murilo Portugal, que participaram de uma mesma equipe de governo.

Pedro Malan considera que conflitos e tensões são normais e naturais. Faz parte do jogo a existência de diferentes visões e opiniões. Em um governo é natural haver diferentes perspectivas (e informações) sobre um mesmo problema. É também natural que haja

dispersão de poder entre ministérios, secretarias e agências reguladoras, muitas vezes agravadas por divisões partidárias. É possível discordar, sem abandonar a polidez.

Cristiane Schmidt destaca a importância da capacidade emocional para lidar com o fogo amigo de membros da equipe de governos, de sindicatos e organizações e da máquina pública

A existência de canais estruturados para resolução de conflitos é importante e, muitas vezes, esse papel cabe à Casa Civil.

Evidências, avaliação de políticas e o papel do economista

Os podcasts mais voltados para temas microeconômicos capturaram as transformações no ensino de economia e o papel das evidências e de técnicas de controle randomizados no desenho e avaliação de políticas. Aqui também é técnica e arte. O uso de evidências se defronta com as limitações da própria técnica e das escolhas políticas.

Marcos Lisboa, Ricardo Paes e Barros, Joana Monteiro e Juliano Assunção exploram o papel do uso de evidências na orientação de políticas. Lisboa destaca a fragilidade das propostas que são apresentadas ao debate público e a ausência de evidências e avaliações. Joana Monteiro mostra o uso de informações sobre mapas de criminalidade para orientar políticas de segurança e relata a precariedade das avaliações de políticas de segurança.

Juliano Assunção indica como o uso de evidências é a base do trabalho que desenvolve à frente de um *think tank* voltado para contribuir para o desenho de políticas ambientais. O Climate Policy Initiative- CPI tem o objetivo de desenvolver evidências, mostrar os limites das políticas implementadas e contribuir para um novo arcabouço de políticas públicas.

Marcos Lisboa enfatiza o papel da abertura de micro dados para a avaliação de políticas públicas. No programa Bolsa Família, por exemplo, há muitas pesquisas, como na procura de quais métodos de gestão são mais eficazes para garantir o aprendizado dos alunos. No debate público do Brasil, “pouco se vê desse desenho; não há, em geral, estudo detalhado, tampouco avaliação de impactos, ainda que com o uso simples de variável instrumental.” Não basta haver interesse na resolução de um problema. É preciso a avaliação dos custos de oportunidade e dos efeitos colaterais das medidas.

O papel das técnicas de avaliação de políticas precisa ser colocado em contexto. É possível que mesmo imprecisas e sujeitas a inúmeros *caveats*, elas tenham o mérito de apresentar, para o sistema político, informações para orientação de decisões. Um dos papéis do economista reside em contribuir para o entendimento do problema, desafiar hipóteses e mostrar as alternativas e seus custos.

Como Lisboa aponta, em economia não há regras gerais, e sim dilemas. Ou seja, cabe à sociedade decidir qual rumo seguir e quais escolhas a serem tomadas no campo político.

Um exemplo apresentado por Lisboa ajuda a entender onde se situa o papel do economista. “Pode-se almejar um sistema tributário mais homogêneo, que estimule o empreendedorismo, ou mais progressivo, visando-se uma política redistributiva. Entre a escolha política e sua implementação é que entra a técnica.”

Lisboa sintetiza uma percepção comum a muitos dos entrevistados: “há carência de avaliação e de métricas para políticas públicas, legislações e regulações; não se conhecem os efetivos benefícios gerados à sociedade brasileira”. Os subsídios são um exemplo de instrumento de política que merece avaliação. Lisboa ressalta: “é preciso debatê-los, de forma que estejam no orçamento, sejam transparentes e tenham prazos definidos. Ou seja, deve-se avaliar se os recursos alocados cumpriram as metas a que foram destinados”.

Joana Monteiro exemplifica a partir da segurança pública: “mesmo quando resultados melhoram não fica clara a origem. No ano de 2017 se presenciou uma grave crise de segurança pública, com altos índices de criminalidade. Esse cenário mudou, com redução de 40% no crime. Para essa redução, pode-se levar em consideração o aumento de ostensividade policial, com maior patrulhamento nas ruas, mas essa é uma hipótese a ser testada. Da mesma forma a relação entre a apreensão de armas e drogas e a efetiva redução da criminalidade. Para a confirmação dessa relação é essencial que se tenham avaliações dos resultados de patrulhamento, através de manchas criminais.”

A avaliação de diferentes experiências federativas de implementação de políticas públicas é considerada uma fonte relevante para identificação de casos de sucesso escaláveis na gestão pública, como apontam Paes e Barros, Claudia Costin e Joana Monteiro. Para Lisboa, é importante o registro e institucionalização desses casos para que sejam replicáveis em diferentes estados e municípios. Os resultados destas avaliações podem servir como orientação para o redirecionamento das políticas públicas.

O papel das evidências se estende além de políticas que permitem testes randomizados. Em alguns podcasts, a ciência e arte da política esteve associada à capacidade de identificar como as transformações estruturais, nas economias doméstica e internacional, exigiam a adaptação de instrumentos e objetivos de política. É o caso de avaliações apresentadas sobre as políticas monetária e comercial, relatadas por Armínio Fraga, Ilan Goldfajn e Sandra Rios.

Benchmarkings, assistência técnica e conexões internacionais

A arte da política econômica é influenciada por três canais internacionais: experiências de trabalho e conexões; assistência técnica (condicionada ou não); e referências, *benchmarkings* e modelos de políticas.

A experiência profissional de Pedro Malan é ilustrativa. Antes de assumir funções de gestão de política econômica no Brasil desenvolveu uma carreira internacional nas Nações Unidas e como representante do Brasil em organismos multilaterais como o Banco Mundial e o FMI. Essas experiências formam um conjunto de ativos— conhecimento das negociações em curso e reações à crise e conexões com participantes da cena de política econômica internacional— que forma conexões úteis para as funções de negociador da dívida externa e ministro da fazenda.

Na área de assistência técnica, Mailson da Nóbrega destaca os programas de modernização fiscal e de política de comércio exterior associados ao relacionamento com o FMI e Banco

Mundial. Com a melhoria das condições de financiamento externo do Brasil o papel relativo destas instituições tendeu a diminuir em relação aos anos 1980 e ao período de Pedro Malan em Washington. Mas como membro destas instituições, o país continua a usá-las para suporte a reformas domésticas ou como fonte de provocação e de exploração de temas domésticos.

Já na fase dos planos de estabilização, o recurso às experiências históricas de combate a hiperinflação estiveram presentes no debate bem como a troca de experiências sobre planos de combate à inflação que estavam em curso na Argentina e Israel. Edmar Bacha e Persio Arida descrevem o intenso e fértil momento de maturação de ideias, seminários e missões internacionais para exame de experiências.

Sergio Werlang aponta como a implementação do regime de metas se beneficiou do acesso a experiências internacionais. Um dos marcos foi a realização, em conjunto com o FMI, do Seminário sobre Metas para Inflação, que reuniu países como Nova Zelândia (1989), Chile (1991), Inglaterra (1992) e Suécia (1993). Deste seminário ficou evidente que, mesmo em uma economia emergente, era possível adotar e fazer funcionar o novo sistema; a discussão conjunta ajudou a consolidar o apoio e a confiança do FMI, para a implementação do modelo. A essa iniciativa, somem-se as visitas de estudos e o apoio recebido do Banco da Inglaterra.

Nas discussões sobre o IVA, Bernard Appy revela o uso do suporte da OCDE para convencer o relator da matéria e como o novo IVA é desenhado a partir da recomendação das melhores práticas internacionais em tributação, com máxima homogeneidade de regras e alíquota uniforme para todos os bens e serviços.

Claudia Costin mostra a importâncias das experiências internacionais bem como dos seus limites. Há situações que precisam ser contextualizadas, porém há variados exemplos independentes do lugar, aplicáveis na educação. É importante o aprendizado com base em evidências. No Brasil, ao contrário de regiões como Xangai, Finlândia e Coreia do Sul, observa-se uma formação de professores distante da prática. Em um contexto específico, elucidado a partir da visita a centros educacionais de países em situação econômica inferior à do Brasil, percebeu-se a necessidade de se implementar uma agenda de recuperação de aprendizagens perdidas, aliada à adoção de um ensino com competências úteis para o sucesso em períodos de incertezas, como aquele gerado pela COVID-19.

O eventual acesso do Brasil à OCDE coloca em relevo o papel de *benchmarkings* e de referências internacionais para orientação de políticas. Essa também é uma área que a arte se soma à ciência e evidências.

Experiências profissionais

Em que medida o mundo do formulador e gestor de políticas é diferente do ambiente de outras experiências profissionais e como ele se beneficia da fertilização do movimento entre o setor privado e público?

Gustavo Franco aponta para as diferenças entre “desenhar um gráfico na Gávea” e “como as coisas acontecem na vida real”. Para ele, há vários ritos de passagem ou aprendizagem. Um dos mais relevante, com base na sua experiência do Plano Real, é o diálogo com os advogados,

uma linguagem diferente, que é preciso aprender. Saber a diferença entre uma portaria e uma lei e uma emenda constitucional. E de aprender como funcionam as engrenagens; onde apertar os botões para a máquina funcionar.

Persio Arida mostra que a experiência do mundo prático é sempre útil ao gestor de políticas. Essa experiência é útil para a gestão de pessoas, definição de prioridades e sustentação de pressões. A passagem pelo mercado financeiro é também um ativo por ajudar a compreensão do *mindset* e a função de reação dos agentes econômicos.

“É importante entender e respeitar o modo de pensar das pessoas, ainda que diante de uma ideia improvável”. Para Arida, se aprende, no mercado, que para se vender uma política, ter o plano certo não é suficiente, é preciso emitir sinais que as pessoas entendam.

Arida discute o papel do ministro da fazenda e a experiência prévia: “as pessoas acham que é fácil, que é só chegar lá com ideias corretas, implementar, blábláblá, não. Não, as coisas custam um esforço enorme, entende? E tem que ter, por isso que eu volto ao meu ponto aqui. Ministro da Fazenda, tem que ter experiência prévia, experiência prévia de Governo, experiência prévia de setor privado, ter certeza de que o Presidente da República entende do que está falando, porque ele que tem a caneta”. Bernard Appy, ao comentar sobre o perfil mais adequado para um secretário-executivo identifica como relevante a experiência prévia no executivo e revela a importância de se dispor de um adjunto para conduzir as questões administrativas do ministério, uma experiência que já tinha identificado em outros governos.

Arminio Fraga comenta que as experiências nos setores público e privado, apesar de singulares, podem agregar-se mutuamente. Para Armínio, uma grande lição que se pôde extrair da vivência no Banco Garantia e, sobretudo, no Soros, é sobre a importância do bom cruzamento dos dados macroeconômicos com os microeconômicos para o desenho de uma boa estratégia de investimentos. Além dos modelos e da visão macro é importante explorar as informações que vêm das empresas, dos setores, do ambiente institucional e político.

Eduardo Guardia explora as diferenças e semelhanças entre e a dinâmica de trabalho do setor privado e público. No setor privado, destaca o papel da competição. A competição baliza as reações. Neste caso é crítica a montagem de uma equipe qualificada e com alinhamento de interesses, para que se permaneça em plenas condições de competitividade.

No setor público, identifica a importância de um norte, de uma agenda correta e prioridades bem definidas. Acrescenta ainda a capacidade de comunicação e de convencimento, apoio político, unidade de pensamento na equipe e boa noção dos limites do possível. Em ambos os setores identifica ingredientes indispensáveis: boa comunicação, comprometimento, competência e dedicação.

Cristiane Schmidt destaca como as dinâmicas entre os setores público e privado são diferentes por conta do número de *stakeholders* e processos que tornam as decisões mais lentas no setor público.

Ela aponta para a importância de se ter paciência e resiliência sobre o risco de se “abandonar o barco” prematuramente. No governo, é necessário reconhecer a imprescindibilidade do apoio do poder político, a exemplo de governadores e prefeitos. O poder de comunicação e

de convencimento é crítico e se devem levar em conta os interesses e limitações políticas para a apresentação de alternativas passíveis de execução.

Mostra ainda como o processo de alinhamento é diferente de uma empresa em que o CEO tem capacidade de mobilizar incentivos para conduzi-lo, enquanto o setor público é marcado pela presença de secretários com diferentes motivações e sem que haja uma capacidade de alinhamento como no setor privado.

Paulo Hartung mostra que na vida pública, diferentemente do setor privado, não basta o conhecimento técnico, é preciso ter sensibilidade política e priorizar passos curtos, mas firmes, em detrimento de longos, mas sem consistência. Essa premissa, segundo Hartung, ganha ainda mais reforço no contexto da profunda desigualdade no Brasil, que impõe uma maior sensibilidade social.

Com base nos diversos relatos, um sumário das qualidades para um formulador e gestor de políticas não deixaria de contemplar formação técnica, capacidade de desenvolver e trabalhar em equipes, negociação e articulação, iniciativa e capacidade de comunicação.

Quando abandonar o barco?

Um dos dilemas que pode se apresentar para membro de equipe de governo é a definição da linha que define a continuidade da sua presença na equipe quando se ultrapassa a linha demarcatória associada a valores e princípios. Marcílio Marques Moreira enfrentou este dilema em um governo em que o presidente da república sofria um processo de impeachment por corrupção. Muitos ministros se perguntavam quando deveriam entregar suas cartas de demissão. Marcílio, que assumira, na crise, o equivalente ao papel de primeiro-ministro sem pasta, é instado a procurar respostas.

Marcílio recorre a Max Weber. Em muitos momentos, o gestor de políticas se defronta com os dilemas associados à ética da convicção — a ênfase nos valores e princípios — e à ética da responsabilidade — as consequências do agir e dos resultados. O risco do resultado — a exacerbação da crise econômica e política — orientou a decisão de permanecer no governo e de gerar iniciativas de governabilidade como a Carta à Nação e o Pacto de Governabilidade.

As discussões sobre a ética da responsabilidade, trazidas por Marcílio, orientaram as discussões com Ministros e equipe econômica sobre a atitude a ser tomada frente à crise. Não era momento para desistir. Inspirado na ética da responsabilidade — as consequências do agir e dos resultados, acima dos interesses pessoais — foi crucial para o controle da complexa situação.

Face ao risco de se perder a confiança construída, conseguiu-se convencer todos os ministros a assinarem o pacto de governabilidade (25 de agosto de 1992), com permanência em seus respectivos cargos até o fim do processo de *impeachment*, o que assegurou a conservação do legado de reformas realizadas e, em especial, a maior estabilidade do cenário político-econômico.

Esses dilemas, em uma escala menos dramática, costumam acontecer no dia a dia da política econômica. George Schultz, ex-secretário do Tesouro dos EUA, pediu demissão do cargo

quando Richard Nixon decretou um controle de preços e salários. Edmar Bacha quando indagado sobre este tipo de dilema respondeu “se engole sapo, não se engole sabão”.

Cristiane Schmidt reconhece que é papel do gestor de políticas entender as limitações institucionais e maximizar a função objetivo, sujeita às restrições. Não há uma receita para uma decisão sobre continuar, mas o gestor não escapará de sopesar a ética da responsabilidade e a ética de resultados com a avaliação de quanto ainda tem um papel a exercer ou se é apenas uma peça solta e desgarrada que já não cumpre uma função e é hora de sair.

O que concluímos?

Um dos sentimentos transmitidos por muitos ouvintes da série de podcasts esteve associado a três percepções: **a de continuidade** -- a despeito de agendas inconclusas, o Brasil revela avanços institucionais importantes desde os anos 1980; **a de competência** -- o Brasil mostrou dispor de recursos humanos com capacidade de formular e gerir políticas e essa oferta de profissionais aumentou, em quantidade e qualidade, ao longo dos anos; **a de frustração** -- a compreensão de que o país pode fazer mais e que opera abaixo do seu potencial.

Esses sentimentos se conectam com os temas sintetizados neste artigo sobre as lições que emergem sobre a Arte da Política Econômica. As lições apresentadas têm como elemento comum a busca das conexões entre economia e política capazes de elevar a qualidade da política econômica e a capacidade de se fazerem reformas e modernizar o país.

Há múltiplos aprendizados. Da importância da força das ideias, como revelado nas origens do plano Real; do papel da racionalidade, como apresentado nas discussões sobre alternativas, custos e avaliação de políticas; e sobre o poder, como fica evidente nas histórias sobre liderança, coordenação, negociação e articulação.

O papel das instituições se sobressai. A existência de contrapesos institucionais traz estabilidade e reduz a insegurança. Há, no entanto, uma agenda relevante associada à clareza de papéis para evitar disfuncionalidades e conflitos de competências.

A insegurança jurídica e a eficácia das políticas dependem da qualidade das leis. Muitos destacaram a relevância do desenho dos incentivos na construção de leis e advertiram para não se sobrestimar a capacidade de transformação que uma lei pode gerar quando as questões de implementação são importantes. Neste *checklist* não pode faltar a pergunta sobre a capacidade de quem vai executar e monitorar as políticas.

O aprendizado com o erro e fracassos de políticas foi uma das dimensões exploradas nos podcasts, em especial no bloco sobre o Plano Real. As experiências de estabilização foram uma fonte de aprendizado sobre a relação entre direito e economia e o papel dos contratos, das leis e da segurança jurídica para as ações dos investidores e consumidores.

Esse aprendizado conduz a mais atenção e prudência ao anúncio de medidas de políticas e à cautela na tomada de decisões. O formulador de políticas deve perceber que opera em um ambiente complexo e que não pode ter toda a capacidade de compreensão da função de reação dos agentes econômicos. O poder do Estado, na operação de políticas, pode ser uma

fonte de disrupções de vidas e de ativos, com efeitos danosos sobre o potencial de crescimento da economia.

Um das decisões do Plano Real, o anúncio prévio das etapas do plano, emite uma lição importante da Arte de Política Econômica. O grande objetivo de uma política pré-anunciada é facilitar o processo de adaptação dos agentes econômicos de modo que suas reações contribuam para se atingir os objetivos das políticas.

Uma das reformas inconclusas, a liberalização comercial, se enquadra nesta moldura. Muitas das lições dos podcasts são úteis para este caso. Desde o anúncio prévio das medidas e definição de etapas para estimular a preparação e reação dos agentes, ao mapeamento dos interesses, comunicação, articulação, comunicação e identificação dos problemas de implementação.

Os entrevistados mencionam, com frequência, a importância da persistência e perseverança. Reformas sofrem resistências, os custos aparecem mais cedo que os benefícios e a evolução institucional nem sempre ocorre em linha reta.

Vários exemplos mostram que, por vezes, são necessários anos de persistência. E que nesse intervalo é importante desenvolver ações voltadas para promover a mudança cultural, transformação de modelos mentais e preparação de propostas capazes de aproveitar as eventuais janelas de oportunidade. Crises são usualmente associadas a oportunidades, mas janelas abertas por crises nem sempre serão aproveitadas caso não se disponha das ideias certas e das propostas corretas e já disponíveis para serem implementadas.

Como frisado, o caminho em direção ao pleno aproveitamento dos ganhos de reforma leva tempo. Não por acaso, governos tendem a concentrar suas principais reformas nos primeiros anos para se beneficiarem de resultados no fim do mandato.

É comum governos terem que fazer alterações de rotas por conta de distúrbios, oriundos de crises econômicas e políticas, domésticas e internacionais. Vários dos podcasts focalizaram a reação dos gestores às crises. É preciso investir na compreensão do novo ambiente, flexibilidade para alterar rumos e não perder a visão de longo prazo.

Os podcasts destacaram a confluência de gestão de crises, persistência de reformas inconclusas e antigos e novos desafios a serem enfrentados. Para todos estes casos, os entrevistados foram unânimes em apontar para o papel da liderança e das ações que a acompanham associadas à capacidade de articulação e negociação política.

A capacidade de governar e enfrentar estas agendas depende, para a maior parte dos entrevistados, de equipes e gestores de políticas capazes, experimentados e alinhados. Muitos destacaram a relevância de o Estado dispor de uma burocracia eficiente e produtiva e com capacidade de usar evidências e técnicas de avaliação de políticas para orientar as decisões do sistema político e melhorar a capacidade de se desenhar e implementar políticas públicas.

Os diversos temas assinalados nos podcasts identificam uma agenda de múltiplas dimensões — institucional, política, de uso de técnicas, de modernização do Estado — capaz de contribuir

para melhorar a qualidade das políticas públicas no Brasil. Futuros gestores de políticas poderão se beneficiar das experiências relatadas e contribuir, com o espírito de servir à República, para a superação dos desafios identificados.