16

Agências de promoção da produtividade: experiência internacional e lições para o Brasil

Luísa Azevedo[1]

1. Introdução

Como analisado em outros capítulos deste livro, o crescimento da produtividade é de enorme importância para viabilizar o aumento do nível de bem-estar da população e, portanto, deve ser estimulado. Os mecanismos de mercado podem não assegurar que a produtividade cresça tanto quanto poderia. Isso porque regulações e políticas públicas têm grande influência sobre a evolução da produtividade e torná-las mais favoráveis ao seu aumento depende da ação do governo.

Contudo, são vários os desafios a serem enfrentados na transposição desse discurso para a prática, ou seja, na efetiva implantação de ações e medidas que impulsionem a produtividade. Em primeiro lugar, não são claros os caminhos a serem seguidos, de modo que é necessário estudar e pesquisar quais as melhores ações a se tomar. Além disso, mesmo quando existem propostas concretas, há uma questão política relevante: seja por conta de problemas de ação coletiva, seja pela existência de grupos de interesse, políticas de estímulo ao crescimento da produtividade muitas vezes enfrentam resistência e precisam ser negociadas.

Tendo essas motivações como pano de fundo e espelhados em parte no experimento pioneiro australiano, recentemente alguns países criaram comissões de produtividade – órgãos consultivos e de pesquisa com estruturas técnica e de governança adequadas à promoção de políticas públicas nessa área. Apesar de até o momento não existirem evidências empíricas que comprovem a eficácia

[1]A autora agradece os comentários e sugestões de Luiza Niemeyer, dos organizadores do livro, de Fernando de Holanda Barbosa Filho e dos demais colegas do IBRE, isentando-os, como de praxe, de qualquer responsabilidade sobre eventuais erros e omissões.

de tais instituições, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)[2] tem dado ênfase a elas. Seria este um caminho para viabilizar reformas microeconômicas horizontais no Brasil?

Salvo por movimentos de preços relativos (de produtos e moedas) e situações excepcionais, como um bônus demográfico,[3] em última instância é preciso tornar a produção mais eficiente para que a renda *per capita* de uma economia cresça. A produtividade mede o quanto é produzido a partir de determinada quantidade de insumos. Desse modo, incrementos na produtividade podem advir de inovações no processo produtivo que reduzam os custos e/ou aumentem o valor da produção, assim como da substituição de empresas ou setores pouco produtivos por outros com melhor desempenho.

A oferta de serviços públicos de infraestrutura, a provisão de educação e treinamento para a população e a regulação de mercados (inclusive o de trabalho) são algumas das principais áreas alvo de políticas para impulsionar a produtividade (Banks, 2015; Aghion *et al*., 2013). Recomendações nessas áreas têm escopo amplo e costumam afetar diferentes aspectos e diversos segmentos da economia. Os *policy makers* precisam estar munidos de informações que lhes subsidiem na concepção e execução de ações e políticas, como os custos e benefícios das alternativas existentes. É importante partir de diagnósticos e projeções, além de monitorar e avaliar *ex post* os efeitos das medidas tomadas.

Em particular, pode haver resistência à adoção de reformas que alterem políticas destinadas a segmentos específicos, como subsídios e/ou proteção tarifária a uma indústria. A construção de uma institucionalidade adequada pode atenuar a pressão exercida pelos grupos de interesse que se formam em torno de arranjos dessa natureza, na medida em que viabilize a mediação de conflitos políticos. Articular o governo, o setor produtivo, a academia e a sociedade civil em prol de medidas que estimulem a produtividade é um dos desafios a serem superados.

Com seu braço técnico – voltado para a realização de estudos e pesquisas – e seu braço consultivo – formado por conselhos tripartites –, comissões de produtividade nos moldes sugeridos pela experiência internacional podem ter o formato apropriado para assumir as funções ressaltadas anteriormente. Entre as frentes

[2]Ver Global dialogue on the future of productivity: towards an OECD productivity network, realizado pela OCDE na cidade do México em julho de 2015. Neste seminário foram discutidos mecanismos e arranjos institucionais para promover o crescimento da produtividade.

[3]Quando a população em idade de trabalhar cresce como proporção da população total.

em que tais instituições podem atuar, Banks (2015) ressalta a estruturação de um debate informado sobre as questões em jogo e o papel de comunicar aos atores envolvidos não somente as perdas, como também os potenciais ganhos decorrentes das políticas a serem implantadas.

Para que exerçam com competência o papel de fórum de articulação dessas várias atividades (técnicas, políticas etc.), agências de promoção da produtividade precisam de uma estrutura de governança que reduza custos de transação, explicite os conflitos setoriais e sociais subjacentes às medidas propostas e possibilite a formação de consensos.

Segundo a OCDE (2013b) e Banks (2015), a eficácia de arranjos institucionais dessa natureza está associada ao atendimento de determinados requisitos. Estes podem ser sintetizados em cinco características desejáveis: independência; transparência; capacidade técnica de pesquisa; visão transversal da economia; e articulação com *policy makers*. Neste capítulo, tais atributos são discutidos a partir da experiência de outros países com comissões de produtividade, buscando-se extrair lições para o Brasil.

Após esta introdução, a seção 2 contém uma breve descrição das comissões de produtividade existentes no mundo ocidental e mapeadas pela OCDE.[4] Na seção 3 é feita uma exposição detalhada de cada uma das características destacadas acima. A conclusão encerra o capítulo com algumas considerações relativas ao contexto brasileiro.

2. Comissões de produtividade: experiência internacional

Para ilustrar a discussão traçada na seção seguinte, esta seção usa a experiência de alguns países com comissões de produtividade. No que segue, são apresentadas resumidamente as seis comissões tomadas como referência ao longo do capítulo.

Com exceção de uma (a mexicana), as comissões analisadas aqui são compostas por duas instâncias: um **conselho consultivo**, que faz recomendações de políticas públicas para impulsionar a produtividade, e uma **secretaria executiva**, que realiza pesquisas das quais as recomendações são extraídas.

[4]OCDE (2013a, b e 2015). As comissões discutidas nesta seção são de alguma forma vinculadas ao governo. Alguns países possuem instituições semelhantes constituídas por representantes do setor privado. Por exemplo, na Colômbia foi criado em 2007 o Consejo Privado de Competitividad (www.compite.com.co). A Asian Productivity Organization (www.apotokyo.org) tem como membros instituições de diversos países asiáticos, algumas privadas, outras ligadas ao setor público.

A comissão australiana[5] é a mais antiga entre as apresentadas neste capítulo. Embora o governo a tenha estabelecido como tal no final dos anos 1990, sua origem remonta ao início do século XX, quando foi criado o Conselho Tarifário Australiano, órgão responsável por gerenciar reivindicações relativas a tarifas de importação. Políticas protecionistas estavam em voga e o conselho servia como instrumento de implantação de tarifas para estimular os produtores locais (Australia Productivity Commission, 2003).

Na década de 1970, com a produtividade já sob a mira do governo e a incorporação de novos métodos de análise econômica, o conselho foi transformado na Comissão de Assistência às Indústrias, incumbida de mediar as demandas dos diversos grupos de interesses. Até a constituição da Comissão de Produtividade, em 1998, outras alterações institucionais tiveram curso (Australia Productivity Commission, 2003 e 2014), mas o órgão se manteve encarregado de atuar como um contrapeso às pressões políticas. A principal mudança através dos anos foi a extensão progressiva de seu campo de estudo e ação, que passou a abranger questões estruturais, ambientais e de cunho social (Banks, 2015).

Assim, a comissão de produtividade australiana é fruto do amadurecimento de outras instituições públicas, das quais herdou seu corpo técnico e administrativo. Em função disso, conta com mais de 150 funcionários, além de 10 conselheiros, e um orçamento na casa de US$ 25 milhões, que tem autonomia para gerir (Australia Productivity Commission, 2015). Antes localizada na pasta da Indústria, atualmente é uma agência do Tesouro. Trata-se da principal referência de arranjo institucional voltado para impulsionar a produtividade em âmbito nacional, tendo servido de modelo para países como Chile, México, Noruega, Dinamarca e, em especial, Nova Zelândia.

Tal como a Austrália, a Nova Zelândia estabeleceu, em 2010, uma comissão de produtividade como um órgão permanente da administração central.[6] A comissão neozelandesa é uma entidade do governo com independência política (*independent Crown entity*), e tem formato bastante similar à australiana (New Zealand Productivity Commission, 2014), embora seja mais compacta. Com 15 funcionários (na atividade fim) e três conselheiros, seu orçamento é de cerca de US$ 3,4 milhões (New Zealand Productivity Commission, 2015).[7]

México e Chile também aderiram a um modelo similar – no caso do México com mudanças, como explicado a seguir –, embora suas comissões sejam

[5]Ver www.pc.gov.au.

[6]De maneira geral, há uma grande similaridade institucional entre a Nova Zelândia e a Austrália.

[7]Ver também www.productivity.govt.nz.

menos robustas institucionalmente. Criado em 2013 por decreto e inicialmente subordinado aos ministérios (*Secretarías*) de Economia e do Trabalho e Bem-Estar Social, o Comitê Nacional de Produtividade mexicano é hoje um órgão do governo federal amparado por lei e presidido pelo chefe do Executivo. O comitê tem caráter consultivo e é composto por 21 conselheiros (OECD, 2015).[8] Não há uma secretaria executiva associada a ele.[9]

A Comissão Nacional de Produtividade chilena tem uma estrutura mais parecida com as das suas antecessoras na Austrália e na Nova Zelândia, com 10 funcionários e 10 conselheiros. Instituída por decreto em 2015, a comissão está sob a alçada do Ministério de Economia, Fomento e Turismo e ainda não goza de estabilidade jurídica.[10]

Os governos dos países nórdicos, por sua vez, criaram comissões de produtividade temporárias, na forma de forças-tarefa. A comissão dinamarquesa – entidade governamental com independência política composta por nove conselheiros e 14 funcionários – foi constituída em 2012 e extinta em 2014 (OCDE, 2013a).[11] Já a comissão norueguesa – custeada pelo Ministério das Finanças e formada por funcionários de quatro ministérios mais um pesquisador da Statistics Norway,[12] além de 10 conselheiros – foi inspirada no modelo dinamarquês e estabelecida em 2014, tendo encerrado suas atividades no primeiro semestre de 2016.[13] Ambas receberam o mandato de analisar as causas do fraco desempenho da produtividade em seus respectivos países e fazer recomendações para melhorá-lo (FMI, 2014).

Todas as comissões apresentadas acima são (eram, no caso das nórdicas) responsáveis por monitorar a evolução da produtividade em seu país e entender os principais entraves ao seu crescimento. Uma linha de pesquisa comum às seis tem como objeto de estudo a produtividade do setor público. Não obstante, todas também têm (tinham) áreas de enfoque, que variam de acordo com as especificidades de cada país.

---

[8]Ver também www.gob.mx/productividad.

[9]Segundo Banks (2015), seus funcionários fazem parte do Ministério da Fazenda e Crédito Público. Pelo que se pode depreender, estudos são realizados pelos membros do comitê e por funcionários dos ministérios e instâncias nele representados e interessados na matéria em questão, que mobilizam parte de seu pessoal para isso.

[10]Ver www.comisiondeproductividad.cl.

[11]Ver também www.produktivitetskommissionen.dk/english.

[12]Instituto que produz as estatísticas oficiais da Noruega, análogo ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

[13]O relatório final da comissão foi entregue em fevereiro e subsequentemente disponibilizado para consulta pública até abril. Ver www.produktivitetskommisjonen.no.

As seis comissões de produtividade atendem (atendiam) a demandas feitas diretamente pelo governo e têm (tinham) o papel de recomendar medidas e políticas a serem adotadas para o fomento da produtividade. Assim, seu trabalho está (estava) associado à agenda posta em pauta pelos governantes do dia, precondição para que seja transformado em ações efetivas.

3. Características desejáveis das agências de promoção da produtividade

A eficácia de uma instituição que promove políticas públicas com o intuito de aumentar a produtividade depende não somente das circunstâncias de sua criação, mas, também, de seu formato. Com efeito, o conhecimento acumulado a partir da vivência de outros países sugere que certos atributos podem potencializar as ações dessas instituições, bem como ajudar a neutralizar pressões externas. É possível enumerar cinco características principais e inter-relacionadas que, idealmente, uma comissão de produtividade deve ter (Banks, 2015; OCDE, 2013b):

- independência;
- transparência;
- capacidade técnica de pesquisa;
- visão transversal da economia; e
- articulação com *policy makers*.

As próximas subseções analisam cada uma dessas características, aprofundando-se a discussão sobre os arranjos institucionais e as estruturas de governança mais apropriados para viabilizar a adoção de políticas de estímulo ao crescimento da produtividade.[14]

3.1. Independência

Agências de promoção da produtividade devem gozar de autonomia suficiente para garantir que as recomendações resultantes de estudos e pesquisas realizados não sejam influenciadas pela pressão de grupos específicos de interesse, em detrimento do interesse público.

Dessa forma, é preciso buscar uma estrutura de governança que garanta sua independência, o que passa pela definição de normas jurídicas e de fontes de financiamento, mas também, no que diz respeito ao conselho consultivo, por uma adequada divisão de funções, por regras de funcionamento apropriadas e

[14]As reflexões contidas nesta seção são fundamentadas em larga medida em Banks (2015).

pela capacidade de representação dos diversos segmentos da sociedade. Nesse sentido, um arranjo com o qual existem paralelos é aquele das agências reguladoras, órgãos (da administração pública) responsáveis por garantir o cumprimento dos marcos regulatórios que regem os setores da economia.

Para além dos desafios práticos à sua implantação, políticas públicas horizontais que objetivam elevar a produtividade muitas vezes esbarram na resistência a mudanças de determinados segmentos da sociedade. Isso acontece, em particular, no tocante a reformas que suspendam subsídios e proteção tarifária.

Uma assimetria de forças usualmente emerge nesse contexto: enquanto as perdas e os grupos afetados são mais facilmente identificáveis, as vantagens e os possíveis beneficiários de ações que visem impulsionar a produtividade são mais difusos. Assim, há maiores incentivos para a formação de coalizões contra alterações percebidas como desfavoráveis do que a favor daquelas que podem se revelar proveitosas no futuro.

A própria estrutura organizacional do governo pode acabar por refletir os diferentes canais de interlocução criados para atender às demandas externas, criando uma relação de simbiose entre grupos de interesse e órgãos públicos setoriais. O Conselho Tarifário Australiano, por exemplo, vivenciou algo similar no decorrer de sua existência. Trata-se de questão pertinente à realidade brasileira, dado o relacionamento estreito do Estado com as grandes empresas no país (Lazzarini, 2010).

Uma maneira de atenuar a pressão que certos grupos podem vir a exercer sobre instituições encarregadas de fomentar a produtividade é designar-lhes exclusivamente atividades consultivas e/ou de pesquisa, reservando funções deliberativas e judiciais para outros entes do governo. Essa divisão de tarefas foi adotada pelos seis países que constituíram as comissões de produtividade consideradas neste capítulo.

Ademais, todas as comissões mencionadas anteriormente têm (tinham) um conselho consultivo tripartite constituído por representantes do setor público (de pastas como Fazenda e Trabalho), do setor privado (de associações comerciais e industriais, por exemplo) e da sociedade civil (da academia, de sindicatos, entre outros).

Ao promover o diálogo, arranjos que contemplem os diferentes segmentos econômicos afetados e os diversos atores envolvidos podem prover uma estrutura de governança adequada à formação de consensos. Por outro lado, sua estrutura de representação – montada para refletir o conflito que existe na sociedade – pode revelar-se um obstáculo para que se chegue a um acordo sobre questões objetivas, especialmente em áreas nas quais reformas podem envolver impactos distributivos significativos. Cabe notar que uma maior coesão facilita o avanço de políticas públicas que impulsionem a produtividade.

Porém, não se trata apenas de uma questão de forma; o bom funcionamento de um conselho consultivo depende da escolha de membros com o perfil apropriado e das regras para a indicação de conselheiros. É imprescindível que os conselheiros sejam pessoas reconhecidas por sua aptidão e independência, e não indicações políticas. Os que têm vivência nas áreas que representam tendem a desempenhar melhor seu papel; aqueles que são influentes são capazes de estabelecer canais efetivos de comunicação em defesa do interesse público. No Chile, os conselheiros têm mandatos de três anos; na Austrália, de cinco – e só podem ser afastados em situações excepcionais.

Grau de estabilidade jurídica, tipo de vínculo institucional e fonte de financiamento são aspectos relevantes no que diz respeito à independência de uma agência de promoção da produtividade. Se for um ente privado ou da sociedade civil, como um *think tank*, o importante é que não esteja ligado diretamente a um setor ou indústria. Se constituída como um órgão público, as chances de dissolução caso se coloque de encontro às posições do governo vigente são maiores se a autonomia da agência não for amparada por lei.

A comissão de produtividade chilena, instituída por decreto, ainda não está prevista na legislação, mas há planos para dar-lhe maior respaldo estatutário num futuro próximo – vale mencionar que ela tem razoável controle sobre seu orçamento e suas atividades. O comitê mexicano, apesar de hoje estar previsto em lei, foi transferido para o governo federal e tem o chefe do Executivo como presidente, o que, ao menos em princípio, torna-o mais suscetível ao ciclo político. A comissão australiana, por sua vez, é uma agência do Tesouro, mas tem autonomia para gerir suas operações e seu orçamento.

O tipo de respaldo legal importa menos no caso de comissões como as nórdicas, criadas como forças-tarefa. Ainda assim, cabe destacar que a comissão dinamarquesa, assim como a neozelandesa, foi estabelecida como uma entidade do governo com independência política e com pessoal e orçamento próprios. Embora inspirada na experiência da Dinamarca, a comissão norueguesa manteve relação mais próxima com o governo: seu financiamento advinha do Ministério das Finanças e seus funcionários foram deslocados de ministérios e da Statistics Norway.

3.2. Transparência

O imperativo da transparência, aqui, tem sentido amplo. Ele serve não apenas para conferir credibilidade às agências de promoção da produtividade, mas, também, para ampliar sua gama de influência. Reportar publicamente a opera-

ção de suas atividades e os resultados de seus estudos em relatórios divulgados periodicamente, assim como garantir que os processos em que estejam envolvidas sejam conduzidos de forma transparente, são o ponto de partida para que tais instituições estabeleçam mecanismos de interação com *stakeholders* e a sociedade civil, como consultas públicas.

Ademais, é recomendável que as demandas do governo por pesquisas e recomendações de políticas sejam bem especificadas e delimitadas em termos de referência disponíveis ao público em geral, como é feito na Austrália. Nas seis comissões consideradas neste capítulo, a preparação de estudos para o governo envolve (envolvia) a publicação de textos para discussão e/ou de um ou mais relatórios parciais com considerações iniciais para apreciação das partes interessadas. O relatório final é (foi) então redigido a partir do *feedback* recebido.

Assim, é desejável que instituições de fomento à produtividade construam estratégias para a divulgação de suas atividades, tanto aquelas em curso como as por vir. Também é importante que haja tempo suficiente para consultar os diferentes atores no início do processo para um melhor entendimento dos diferentes pontos de vista sobre as questões a serem tratadas. Por exemplo, ao receber um termo de referência com uma demanda do governo, a comissão australiana anuncia que iniciará os estudos e abre espaços para que terceiros possam manifestar seu interesse em participar da discussão. Posteriormente, faz visitas às partes interessadas e elabora um relatório em torno dos pontos considerados centrais no tocante ao tema pesquisado, estruturando o debate.

Ademais, a comissão de produtividade australiana pode realizar chamadas para submissão de artigos, bem como audiências públicas – instrumentos também à disposição da comissão neozelandesa. Nas nórdicas, havia a orientação de buscar estabelecer conexões externas com especialistas internacionais na área. A chilena faz menção a canais alternativos de comunicação com a comunidade no decorrer do processo de pesquisa.

A interação com *stakeholders* e o público em geral informa as comissões e os *policy makers* a respeito do nível de maturidade do debate e do grau de aceitação a diferentes medidas na sociedade, auxiliando no desenho e na implantação de políticas públicas de fomento à produtividade. Trava-se, também, um espaço de diálogo com e entre os vários atores, aumentando sua compreensão sobre as diversas questões em jogo, antecipando-se potenciais reações contrárias a mudanças e possibilitando a construção de um ambiente mais propício à implementação de novas políticas.

Em adição ao compromisso de comunicar aos diversos segmentos da sociedade sobre os *trade-offs* existentes, instituições de fomento à produtividade podem vir a

assumir a função de construir e difundir dados sobre o tema, como faz a comissão chilena, ampliando o conjunto de informações disponíveis ao público.

3.3. Capacidade técnica de pesquisa

As recomendações de políticas públicas feitas por agências de promoção da produtividade precisam ser bem embasadas tecnicamente. Assim, para que sua atuação seja eficaz, instituições dessa natureza devem ter um corpo técnico capaz de produzir estudos e pesquisas que enderecem as principais questões relativas à evolução da produtividade em seus respectivos países. Nas comissões de produtividade usadas como referência neste capítulo (salvo pelo caso mexicano), este papel foi desempenhado pelas secretarias executivas.

Os temas abordados por essas comissões de produtividade são bastante diversos e variam de acordo com as especificidades dos países. Por exemplo, a comissão australiana já produziu desde análises do uso de tecnologias de comunicação e informação até relatórios sobre a conservação do patrimônio histórico no país. A pedido do governo, a comissão neozelandesa está atualmente debruçada sobre novos modelos de educação terciária e planejamento urbano. A chilena tem como foco principal, ainda que não exclusivo, a mineração. As nórdicas foram constituídas com a missão de identificar as razões para o baixo crescimento da produtividade em seus respectivos países nos anos que antecederam sua criação.

A equipe técnica de um órgão de fomento à produtividade precisa ter a formação e a experiência necessárias ao emprego de metodologias de avaliação de impacto e de retorno econômico para calcular os custos e os benefícios de políticas alternativas. Talvez seja interessante que também produza estudos teóricos sobre os marcos regulatórios vigentes. Idealmente, tais análises devem partir de um diagnóstico abrangente do problema, para então serem apontadas e contrastadas as diferentes opções à disposição do governo. Em certos casos, pode ser recomendável o uso de abordagens qualitativas para complementar as análises quantitativas[15] – em particular, um método apropriado às circunstâncias parece ser a realização de grupos focais com *stakeholders*.

Agências encarregadas de impulsionar a produtividade perdem sua razão de ser caso não gozem de vasta credibilidade junto ao público (inclusive, e especialmente, os diversos segmentos afetados por ações na área) e legitimidade para fazer recomendações de políticas ao governo. Por conta disso, é essencial que os

[15]Análises qualitativas costumam ser pouco abrangentes, mas podem fornecer respostas mais completas a respeito dos fenômenos estudados.

membros de seu corpo técnico tenham reconhecida competência e autonomia, como acadêmicos. Assim, é possível que se estabeleçam como núcleos de pesquisa independente e de qualidade, reputação indispensável à realização de suas atividades e ao alcance de seus objetivos.

Não obstante, ao contrário das comissões de produtividade australiana, neozelandesa, dinamarquesa e chilena, que contam (contaram) com uma equipe técnica formada segundo os preceitos acima, as experiências norueguesa e mexicana estruturaram-se em torno de um corpo de funcionários advindo de ministérios de áreas como economia e educação. Na realidade, como mencionado previamente, o governo mexicano não chegou a criar uma secretaria executiva, tendo constituído apenas um conselho. Mesmo assim, a OCDE (2015, p. 89) tem considerado sua atuação positiva: "early signs suggest that the NPC is working well, helping to analyse problems and build consensus for reform (...)".

Esse exemplo demonstra que os requisitos discutidos neste capítulo não são absolutos, havendo espaço para que arranjos que não atendam a todos eles contribuam com a promoção de políticas públicas de estímulo ao crescimento da produtividade. Dessa forma, ainda que se acredite que os atributos aqui expostos possam ajudar agências de fomento à produtividade a serem mais efetivas, é preciso ser flexível com relação a formatos alternativos dentro das possibilidades brasileiras.

Nesse sentido, se, por um lado, a experiência mexicana prescindiu de uma secretaria executiva, por outro, instituições como *think tanks* usualmente detêm a estrutura técnica (e, muitas vezes, a reputação) necessária para a formação do braço de pesquisa de uma comissão de produtividade. Contudo, nas comissões estudadas, a formulação de recomendações e a interlocução com os *policy makers* costuma ficar a cargo de um órgão consultivo associado. Como discutido na subseção 3.1, tal arranjo se mostrou adequado nos países em que foi implantado, embora outros canais de deliberação e comunicação possam ser estabelecidos.

Devido à sua capacidade de produção de pesquisa, *think tanks* têm também envergadura para conduzir análises por conta própria. A experiência das comissões de produtividade australiana e neozelandesa com estudos próprios se mostrou bastante frutífera. Estes trabalhos complementaram e estenderam as análises demandadas pelo governo, agregando credibilidade às atividades de ambas as comissões, contribuindo para a construção de apoio político às ações propostas e abrindo caminho para a implantação de medidas adicionais.

Além disso, o fato de ambas serem comissões permanentes com um corpo técnico dedicado permitiu que acumulassem conhecimento e desenvolvessem

estratégias, métodos de análise e modelos econômicos em áreas-chave. A contratação de consultores externos para a realização de certas atividades é sempre uma alternativa, mas os produtos resultantes podem não alcançar o nível de detalhamento desejado.

3.4. Visão transversal da economia

Como mencionado anteriormente, políticas com o intuito de aumentar a produtividade usualmente envolvem múltiplas dimensões da economia. Por conta disso, agências de promoção da produtividade precisam ser capazes de enxergar o *big picture*, identificando questões comuns a diferentes setores (como gargalos de infraestrutura) e tendo em mente os potenciais efeitos econômicos e sociais de medidas propostas. Além disso, devem prescindir de um enfoque setorial, voltado a demandas de segmentos específicos, e prezar pelo interesse público e o bem-estar social. Somente assim estarão aptas a formular políticas horizontais que gerem ganhos para a sociedade como um todo.

Condicionantes políticos e administrativos tendem a dificultar a adoção de uma visão abrangente sobre questões estruturais por parte de instituições tradicionais de governo, justificando a criação de comissões de produtividade. Órgãos governamentais setoriais normalmente têm mandatos bem delimitados e, até mesmo por isso, estão sujeitos a serem capturados por grupos de interesses, como exposto na subseção 3.1.

Já entes que, por natureza, têm uma perspectiva mais ampla da economia – ministérios de Fazenda/Economia/Finanças, departamentos de Tesouro e bancos centrais – costumam estar circunscritos legalmente a operar dentro de determinado âmbito. Isso os impede de atuar como agências de fomento à produtividade, mas não de abrigá-las, como ocorre (ocorreu) na Austrália, no México e na Noruega, onde tais órgãos se mostraram *locus* adequados para as comissões. Com efeito, a experiência internacional sugere que a área de atuação da instância acima de uma comissão de produtividade no governo influi na abrangência de suas atividades. A comissão australiana, por exemplo, tornou-se mais efetiva quando saiu da pasta da Indústria para o Tesouro.

Agências de promoção da produtividade também podem exercer a função de órgãos estratégicos que aconselhem os governos a respeito de políticas de Estado de longo prazo na área. Um exemplo disso, no caso do Brasil, foi a criação da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República, em 2008, por meio da qual se buscou lidar com o problema da fragmentação institucional das estruturas administrativas do setor público. Além de contar com uma equipe dedicada, a

SAE tinha sob sua alçada o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Contudo, a SAE foi extinta em 2015 na reforma ministerial do governo de Dilma Rousseff.

Por fim, é preciso ter cautela na condução de pesquisas por conta própria que se aprofundem em temas específicos. Tais análises não podem ofuscar a visão transversal da economia necessária a uma comissão de produtividade, desviando-a de questões estruturais. A capacidade técnica da comissão pode ser aproveitada no monitoramento da evolução da produtividade nacionalmente, como é (foi) feito nas seis comissões apresentadas anteriormente, ou direcionada para a formulação de modelos econômicos abrangentes, como os de equilíbrio geral.

A realização de estudos a pedido do governo também pode ajudar a garantir que instituições de fomento à produtividade tenham um escopo amplo em suas análises, abarcando os diferentes segmentos e atores afetados por políticas públicas na área.

3.5. Articulação com policy makers

A eficácia de uma agência de promoção da produtividade depende de sua relação com outras instituições relevantes, em particular no setor público, de como sua agenda de pesquisa é determinada e da medida em que seu trabalho está integrado nos processos de tomada de decisão. Dessa forma, suas atividades precisam estar conectadas com as prioridades estabelecidas pelo governo, que, por sua vez, deve ser receptivo a uma abordagem baseada em evidências.

Decisões a respeito da implantação de políticas públicas não podem ser apenas técnicas, mas é importante que resultem de diagnósticos e análises de custo-benefício das diferentes alternativas existentes, bem como da interlocução com a sociedade e, se possível, de experiências piloto. Devido a restrições de ordem prática ou política, nem sempre os governos seguem tais etapas. Contudo, não raro consultam especialistas a respeito de temas sobre os quais necessitam de conhecimento aprofundado e visão imparcial – como foi o caso das comissões de produtividade norueguesa e dinamarquesa.

A experiência internacional aponta que é recomendável que as pesquisas e recomendações feitas por comissões de produtividade sejam realizadas a pedido do governo e formalmente avaliadas por ele. Como mencionado, as seis comissões estudadas aqui atendem (atendiam) compulsoriamente a demandas do governo; no entanto, a obrigatoriedade de resposta, assim como seu conteúdo, varia por país.

O comitê de produtividade mexicano pode emitir recomendações dirigidas a diferentes instâncias e órgãos do governo, que, salvo exceções, devem

respondê-lo em não mais de 60 dias corridos. A resposta precisa discutir a existência de políticas ou ações dirigidas às questões tratadas e a factibilidade técnica, administrativa, orçamentária e jurídica das medidas propostas, que podem ser aceitas ou não (ver México, 2015). No Chile, a presidente tem a obrigação de dar um retorno para a comissão, fornecendo justificativas caso não acolha suas sugestões.

Na Austrália, depois de serem submetidos ao secretário do Tesouro, os relatórios de pesquisas encomendadas pelo governo são apreciados pelos ministérios com mandatos relativos ao tema estudado. O secretário, então, envia-os para a avaliação do Parlamento, podendo anunciar a decisão do governo quanto às recomendações feitas pela comissão a partir de então.

Além disso, o papel do Tesouro australiano de capitanear as atividades da comissão de produtividade, seja preparando termos de referência para análises, seja junto ao Parlamento, tem sido crucial para viabilizá-las. As equipes das duas instituições – em particular, analistas e conselheiros seniores – costumam se reunir informalmente; nesses encontros, são discutidas questões de política pública na área e o plano de trabalho a ser seguido pela comissão.

Na Nova Zelândia, o Tesouro também tem atuação destacada e aconselha os diversos ministérios quanto a temas para pesquisas a serem demandadas da comissão. Após a conclusão dos trabalhos, o ministério responsável pela solicitação encaminha o relatório final ao Parlamento. Entretanto, nem todos os estudos comissionados tiveram resposta até hoje. De todo modo, ao demandar análises, o governo envolve-se em sua preparação e torna-se mais propenso a levá-las em consideração ao definir políticas públicas de fomento à produtividade. Em alguns países, como na Austrália e no México, as demandas podem vir tanto do governo federal, como de outras esferas.

É preciso que o governo proponha estudos adequados, sobre questões complexas, particularmente sensíveis e que resultem em políticas com grande potencial de impactar o bem-estar da população em geral. Apoio a certos setores e atividades na economia, regulação do mercado de trabalho e acesso à infraestrutura de qualidade são exemplos de temas explorados pelas comissões mencionadas ao longo do capítulo e que requerem pesquisa externa e intensiva, bem como interação com os diversos segmentos da sociedade.

Se, por um lado, é interessante que o governo tenha voz ativa na determinação da agenda de pesquisa de agências de promoção da produtividade, por outro, é imprescindível que a autonomia de tais instituições seja respeitada, de modo que tenham independência para reportar resultados e propor ações. Caso contrário, suas atividades podem ser prejudicadas por conflitos de interesse.

No entanto, é prudente que comissões criadas com o intuito de estimular o crescimento da produtividade evitem fazer recomendações ao governo quando estas não forem solicitadas – por exemplo, ao realizar estudos por conta própria. É preferível que essas análises se atenham a diagnósticos e resultados encontrados. Além disso, a experiência internacional aponta que é desejável que comissões de produtividade tenham flexibilidade para adequar suas recomendações (técnicas) à realidade (prática), quando necessário provendo soluções *second best*. Essa maleabilidade tem se mostrado particularmente útil no tocante a questões sociais e ambientais, em que aspectos além da eficiência têm peso considerável na formulação de políticas.

Assim, a produção de pesquisa de qualidade não é suficiente para que uma instituição de fomento à produtividade seja bem-sucedida em seus objetivos; é preciso ter influência sobre os órgãos responsáveis por implantar políticas na área. A construção de uma relação próxima e saudável com o governo é o principal desafio a ser superado por entes privados que venham a atuar como comissões, como *think tanks*. Em contrapartida, tais instituições costumam gozar de alta reputação, o que faz com que suas análises estruturem a discussão em torno de temas relevantes e ganhem perenidade.

De fato, em alguns casos, propostas que não são adotadas imediatamente podem vir a ser implantadas mais tarde, quando o contexto for mais propício. Com efeito, o *timing* da condução de estudos e subsequente proposição de medidas é bastante relevante e deve ser levado em conta. Algumas questões podem ganhar mais força em meio a uma crise do que em tempos de estabilidade econômica, e vice-versa. Da mesma forma, o ciclo político também precisa ser considerado.

Em suma, a efetividade de agências de fomento à produtividade depende da predisposição do governo a levar suas recomendações adiante. Arranjos institucionais em que uma instância governamental com visão ampla da economia seja designada para acompanhar as atividades da comissão têm maior chance de sucesso.

4. Conclusão

Políticas de promoção da produtividade são particularmente afetadas por falhas no fluxo de informações e vieses diversos. Em especial, reformas horizontais costumam ser alvo de pressão de grupos de interesse e enfrentar resistência. É importante que o governo, os vários atores presentes nos diferentes setores da economia e a sociedade civil em geral estejam suficientemente informados a respeito das consequências da adoção (ou não) de medidas que visem impulsionar a produtividade, bem como participem ativamente do debate, que deve

ter respaldo técnico. Assim, torna-se possível construir uma agenda comum de crescimento, minimizando conflitos políticos.

Inspirados no modelo implementado na Austrália no final da década de 1990, nos últimos anos alguns países criaram agências de promoção da produtividade, arranjos institucionais com estruturas de governança pensadas para lidar com as questões postas acima. As chamadas comissões de produtividade produzem pesquisa independente e de qualidade que serve como insumo para a elaboração de recomendações aos governos, feitas através de conselhos tripartites.

Embora ainda não haja avaliações sobre o impacto de agências dessa natureza sobre a produtividade,[16] a experiência internacional – em particular, a australiana – sugere que elas podem assumir o papel de facilitadoras, fomentando a concepção e implantação de políticas públicas na área (Banks, 2015; Stoeckel e Fisher, 2008; OCDE, 2013b). Assim, a constituição de uma comissão de produtividade apresenta-se como uma alternativa para o Brasil viabilizar medidas horizontais que enderecem questões estruturais.

A vivência de outros países também aponta que, para serem mais eficazes em promover ações que estimulem o aumento da produtividade, é desejável que instituições com esse mandato agreguem cinco características: independência; transparência; capacidade técnica de pesquisa; visão transversal da economia; e articulação com *policy makers*.

Apesar de suas diferenças, as comissões analisadas neste capítulo mantêm (ou mantinham) um grau razoável de independência, tanto em relação ao setor privado, quanto ao governo. A publicação de relatórios de atividades anuais, como fazem as comissões de produtividade australiana, neozelandesa e chilena, é um caminho relativamente simples para atender ao compromisso com a transparência. Já a construção de um canal de interação com *stakeholders* e o público em geral parece especialmente desafiadora no Brasil, onde ainda não há uma cultura de participação ativa no processo legislativo, ao contrário do que ocorre na Austrália, por exemplo.

O capital humano necessário à constituição de um corpo técnico de pesquisa, por sua vez, pode ser encontrado na academia e em institutos de pesquisa já estabelecidos no país, que também podem contribuir para a adoção de uma abordagem ampla da economia. O envolvimento do governo nas atividades

[16]A comissão neozelandesa é a única que tem entre suas atividades regulares a condução de avaliações (qualitativas) com base em informações de fontes externas, tal qual análises de especialistas independentes, pesquisas com participantes de consultas públicas e grupos focais com *stakeholders*.

de agências de promoção da produtividade não somente as ajuda a ter credibilidade, como também é precondição para que seus estudos e recomendações tenham impacto na formulação de políticas públicas.

Contudo, é preciso que comissões de produtividade tenham autonomia para conduzir suas atividades, reportar resultados e propor medidas na área. As comissões australiana e neozelandesa, por exemplo, contaram com o apoio de partidos políticos opostos. Não obstante, é recomendável cautela para evitar atritos com o governo e a sociedade. Um arranjo interessante de se ter em mente é o de órgãos auditores, como o Tribunal de Contas da União, ou o das agências reguladoras; além de independentes, tais instituições têm acesso efetivo ao governo e seu escopo de ação tem gradualmente se expandido.

Como demonstrado em exemplos nas seções anteriores, esses atributos não devem ser tido como absolutos, podendo ser tomados como referência em graus variados e alcançados de formas distintas. É preciso levar em consideração restrições de cunho orçamentário, especialmente no contexto brasileiro atual. Dessa forma, instituições já existentes podem atuar de forma complementar para atender aos requisitos discutidos ao longo do texto.

A reflexão sobre agências de fomento à produtividade assemelha-se à conduzida pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) a respeito de conselhos fiscais, instituições destinadas a promover a sustentabilidade das finanças públicas. Com base numa análise econométrica feita a partir de dados de 58 países, o FMI concluiu que o bom funcionamento de conselhos fiscais depende de um desenho institucional adequado – que pode ser sintetizado em determinadas características-chave (Debrun, 2013). Algumas delas, como forte presença no debate público (mensurada pela exposição na mídia) e independência legal e/ou operacional, fazem paralelo com certos atributos expostos na seção 3.[17]

Em última instância, decisões a respeito de ações voltadas para estimular o crescimento da produtividade têm cunho político. Não obstante, uma instituição nos moldes discutidos neste capítulo a partir da experiência internacional pode vir a contribuir na busca por legitimidade para implantar reformas microeconômicas horizontais que promovam o aumento da produtividade no Brasil.

[17]Outra característica que pode ser interessante para a presente discussão é a produção de previsões econômicas.

Referências bibliográficas

AGHION, P. *et al*. *Investing for prosperity: skills, infrastructure and innovation, report of the LSE Growth Commission*. LSE Growth Commission, 2013.

AUSTRALIA PRODUCTIVITY COMMISSION. *From industry assistance to productivity: 30 years of 'the Commission'*. 2003.

_____. *Annual Report 2014-15*, Annual Report Series. 2015.

BANKS, G. Institutions to promote pro-productivity policies: logic and lessons. *OECD Productivity Working Papers*, n. 1, 2015.

DEBRUN, X. *et al*. The functions and impact of fiscal councils. *IMF Policy Paper*, 2013.

FMI. *Norway: selected issues paper*. 2014.

LAZZARINI, S. *Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões*. Rio de Janeiro: Editora Campus Elsevier, 2010.

MÉXICO. Ley para impulsar el incremento sostenido de la productividad y la competitividad de la economía nacional. 6 maio 2015.

NEW ZEALAND PRODUCTIVITY COMMISSION. *Statement of intent 2014-2018*. 2014.

_____. *Annual report 2014-2015*. 2015.

OCDE. *OECD economic surveys: Denmark*. 2013a.

_____. *OECD reviews of regulatory reform. Mexico: towards a whole-of-government perspective to regulatory improvement*. 2013b.

_____. *OECD economic surveys: Mexico*. 2015.

STOECKEL, A.; FISHER, H. *Policy transparency: why does it work? Who does it best?* Centre for International Economics, 2008.