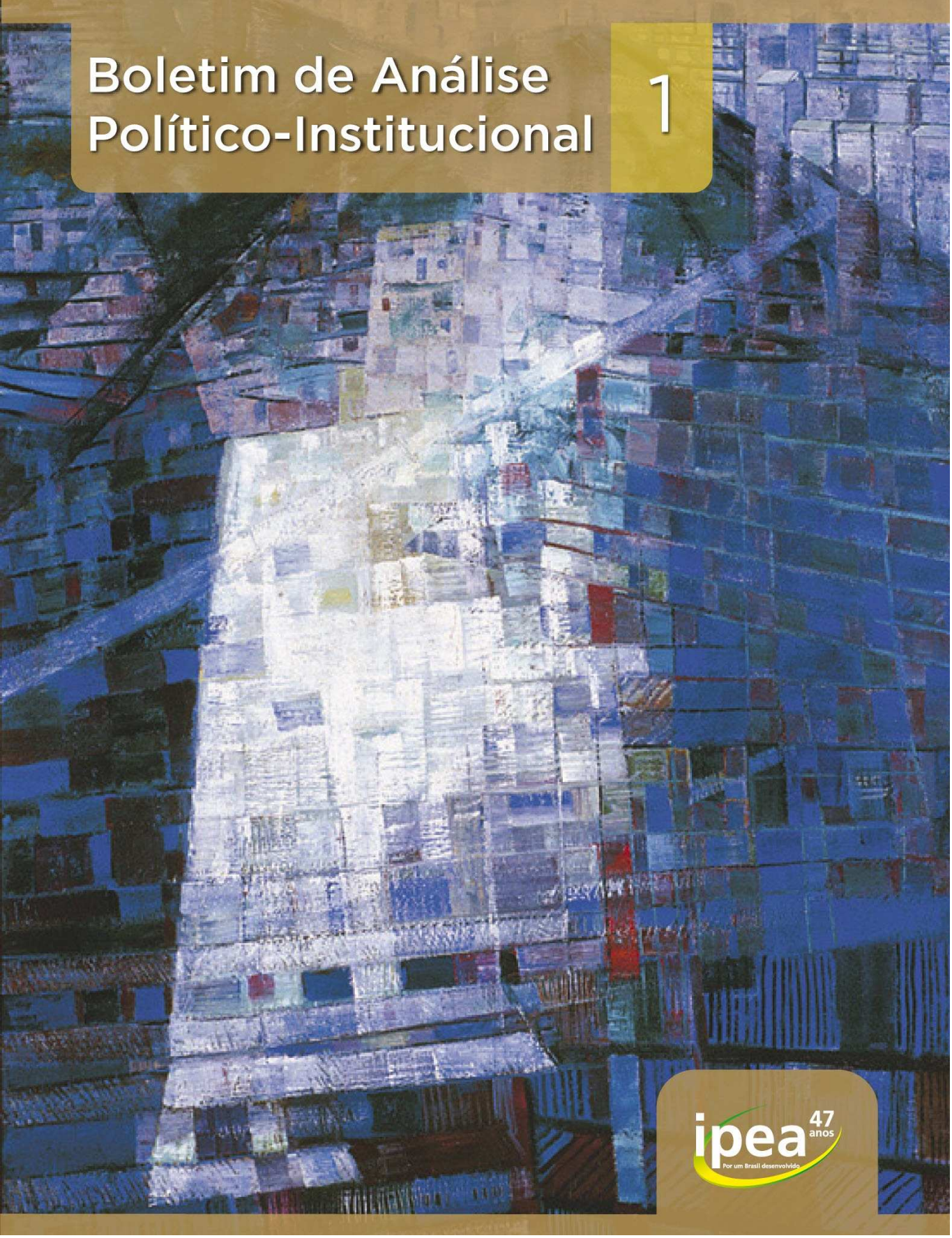
Boletim de Análise Político-Institucional

1



ipea 47 anos
Por um Brasil desenvolvido

Boletim de Análise Político-Institucional

1

Brasília, 2011

ipea 47 anos
Por um Brasil desenvolvido

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Wellington Moreira Franco

Boletim de Análise Político-Institucional

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

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

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Geová Parente Farias

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, Substituto
Marcos Antonio Macedo Cintra

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Vanessa Petrelli Corrêa

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Francisco de Assis Costa

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura, Substituto
Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Fabio de Sá e Silva

Assessor-Chefe de Imprensa e Comunicação
Daniel Castro

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

Comitê Editorial Diest

Antonio Passance
Igor Ferraz da Fonseca
Joana Luiza Oliveira Alencar
Luseni Maria Cordeiro de Aquino
Maria Martha de Menezes Costa Cassiolato

Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – n.1 (2011- . Brasília : Ipea, 2011-

Semestral.
ISSN 2236-7020

1. Política. 2. Estado. 3. Democracia. 4. Periódicos. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 320.0

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

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

A obra retratada na capa deste primeiro Boletim é Cidade, do pintor Cândido Portinari (1903-1962), datada de 1959. Além da inegável beleza e expressividade de suas obras, Portinari tem importância conceitual para um instituto de pesquisas como o Ipea. O "pintor do novo mundo", como já foi chamado, retratou momentos-chave da história do Brasil, os ciclos econômicos e, sobretudo, o povo brasileiro, em suas condições de vida e trabalho: questões cujo estudo faz parte da própria missão do Ipea. A Diest agradece ao Projeto Portinari pela honra de usar obras do artista em sua produção.

Sumário

Apresentação 5

Sessão especial

Estado, democracia e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: uma agenda de pesquisas para o Ipea 9
Alexandre de Ávila Gomide

Agenda político-institucional

De dezembro de 2011 ao primeiro semestre de 2012 15
Antonio Lassance

Opinião

Efetivação de direitos, novas institucionalidades e exigências de coordenação: o caso da inclusão produtiva 27
Renato Coutinho Garcia

Reflexões sobre o desenvolvimento

Pensando as especificidades do capitalismo na América Latina e no Brasil 35

Novo desenvolvimentismo, capacidade de estado e capacidades humanas: breves anotações para debate 39
Roberto Passos Nogueira

Mudança institucional: o novo código florestal e a descentralização da política ambiental 43
Igor Ferraço da Fonseca
Ana Paula Moreira da Silva

Notas de pesquisa

Emenda pior que o soneto? A emenda 32 e a edição de medidas provisórias 53
Acir Almeida

Participação social como método de governo? Uma agenda de pesquisa sobre as interfaces socioestatais no governo federal 57
Alexander Vaz
Roberto Pires

apResentação

Embora a discussão sobre os arranjos institucionais que se configuram sob a estrutura governamental e as políticas implementadas pelo poder público esteja presente desde há muito nos estudos e nas análises produzidos pelo Ipea, apenas recentemente foi organizada como *agenda de reflexão* do instituto, por meio da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest). O periódico *Boletim de análise político-institucional* pretende dar visibilidade à elaboração de técnicos e colaboradores da Diest e acompanhar de perto o desenvolvimento de seus trabalhos.

Concebido para ser veículo informativo de formato leve e linguagem acessível, o periódico tem como principal objetivo fomentar o debate sobre temas de relevância na vida política brasileira, com foco na agenda do Executivo federal e em suas interfaces com o que se passa no Congresso Nacional, na cúpula do Judiciário e, de forma mais ampla, nos movimentos que se observam na sociedade, de modo formalmente institucionalizado ou não.

As diferentes seções do periódico servem ao propósito de conferir tratamento múltiplo aos temas de interesse.

Na seção *Agenda política*, apresenta-se uma leitura panorâmica dos acontecimentos da conjuntura próxima buscando antecipar eventos importantes e suas possíveis consequências. Nesta edição, o foco recai sobre os meses finais de 2011 e o início de 2012.

Por sua vez, os textos reunidos na seção *Reflexões sobre o desenvolvimento* têm caráter ensaístico e visam propor novos temas para o debate ou apresentar novas abordagens para antigas questões. Três são os textos reunidos neste volume. O primeiro recupera as principais proposições do prof. Ben Schneider acerca das especificidades do capitalismo na América Latina e no Brasil, proferidas por ocasião de palestra realizada no Ipea em junho de 2011. O segundo traz elementos que colocam em perspectiva o debate atual sobre o novo desenvolvimentismo, evidenciando a indispensabilidade de considerar a ampliação das liberdades e das capacidades humanas na avaliação das ações que visam à promoção do desenvolvimento – em especial, aquelas impulsionadas pelo Estado. Completa a seção um texto que problematiza a generalização da estratégia descentralizadora na implementação de políticas públicas. Tomando como objeto de análise o projeto para o novo Código Florestal Brasileiro, que tramita no Congresso Nacional, os autores jogam luz nos possíveis impactos negativos da descentralização sobre a política ambiental brasileira, especialmente em termos de sua estrutura de governança .

A seção *Opinião*, como sugere o termo, abre espaço para textos opinativos curtos, em que os autores manifestam seus pontos de vista particulares sobre os mais diversos temas da pauta político-institucional brasileira. Nesta edição, ganha espaço uma análise sobre a nova metodologia de concepção e desenho do Plano Plurianual do governo federal.

Por fim, a seção *Notas de pesquisa* destina-se a divulgar, de maneira rápida e acessível, resultados preliminares ou conclusivos de estudos conduzidos pelos técnicos da Diest e seus colaboradores. São dois os textos disponíveis nesta edição. Um destes apresenta os resultados de um estudo comparativo sobre a edição de medidas provisórias nos períodos pré e pós-Emenda Constitucional nº 32, de 2001, destacando um efeito da reforma que não foi antecipado e, em grande medida, ainda não é reconhecido por muitos analistas. O outro texto relata os achados e as novas questões sugeridas por um projeto de pesquisa em andamento na diretoria, o qual busca, por meio da noção de interfaces socioestatais,

abrir novas perspectivas para tratar das relações entre o Estado e a sociedade e dos processos de democratização da gestão pública no Brasil.

Em caráter especial, abre esta edição do periódico um texto que busca delinear a agenda de atuação da Diest, indicando as dimensões e os pressupostos que orientam os estudos realizados na diretoria com vistas a contribuir para a compreensão da faceta político-institucional do desenvolvimento.

Esperamos que esta edição inaugural do *Boletim de análise político-institucional* desperte o interesse de seus leitores pelo tipo de trabalho que realizamos na Diest e abra o caminho para a consolidação de um novo veículo de comunicação do Ipea com o governo e a sociedade brasileira.

Boa leitura!

Conselho Editorial

Sess□□
Especial

Estado, democracia e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: uma agenda de pesquisas para o Ipea

Alexandre de Ávila Gomide*

No início dos anos 2000, as baixas taxas de crescimento econômico, o quadro de instabilidade financeira e o alto grau de desemprego em países da América Latina, entre outros fatores, culminaram com a perda de legitimidade política da agenda de reformas propaladas pelo Consenso de Washington. Como resultado, em vários países da região – inclusive no Brasil –, governos de cunho nacionalista e/ou de centro-esquerda foram conduzidos, pelas urnas, ao poder. Pode-se dizer que os anos neoliberais do capitalismo finalizaram com a crise financeira global de 2008 – a mais profunda desde a grande depressão de 1929, e que continua a mostrar efeitos perversos –, comprovando-se o fracasso da agenda do neoliberalismo. Ou seja, mercados desregulados podem levar a consequências desastrosas não apenas em sentido social, mas também econômico.

No campo das ideias e das comunidades epistêmicas, novas abordagens teóricas e perspectivas analíticas também vieram a questionar o pensamento que dominou até os anos de 1990, propondo o resgate do papel do Estado para o desenvolvimento (*i.e.*, para além de suas funções clássicas de provedor dos bens públicos e definidor dos direitos de propriedade). Sob estes enfoques, Estado e mercado não são instituições antagonistas, mas mutuamente constitutivas (como já afirmavam Karl Polanyi e Max Weber). Assim, a "virada institucional" da teoria do desenvolvimento e as formulações contemporâneas da economia política institucionalista trouxeram de volta o Estado e a política ao debate sobre desenvolvimento.

Porém, ao se assumir que a ação do Estado é necessária para o desenvolvimento, não se deve cair na armadilha funcionalista de pensar que ele forçosamente atuará neste sentido. Há uma série de circunstâncias históricas e condicionantes políticos e socioeconômicos para que isto ocorra. A literatura sobre o tema indica que, para que o Estado possa atuar de forma efetiva sobre o processo de desenvolvimento, ele deve possuir certo grau de autonomia em relação aos interesses estabelecidos e considerável capacidade, credibilidade e legitimidade para formular e executar suas políticas. É também necessária a existência de instituições administrativas e políticas aptas a construírem consensos mínimos, coordenarem atores para consecução de metas coletivas e gerirem conflitos de interesses. Como mostrou Dani Rodrik, não existe receita única para isto acontecer. São muitas as formas que as instituições podem assumir para promover o desenvolvimento. Neste sentido, valem a experimentação, o aprendizado e a descoberta acerca das potencialidades nacionais. As instituições existem em contextos específicos, e a mudança institucional é condicionada pelos legados históricos. Por isso – é bom lembrar –, devem-se evitar os chamados "transplantes institucionais", pois reformas que visam emular instituições adotadas em outros países podem resultar em consequências não intencionadas ou efeitos contraproducentes. Em outras palavras, cada país tem suas estruturas econômicas, sistemas políticos e legados histórico-culturais; não existe um caminho único a ser seguido.

Das análises históricas e proposições teóricas de autores como Peter Evans, Ha-Joon Chang e David Trubek, entre outros, esboçou-se aquilo que se convencionou chamar de "Estado desenvolvimentista

* Diretor da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

democrático" . Este novo tipo de atuação estatal se distinguiria em relação ao " velho" Estado nacional-desenvolvimentista que vigorou na América Latina – e no Brasil, especialmente – sobretudo pelo seu caráter democrático e compromisso com a redução das desigualdades sociais. O próprio conceito de desenvolvimento diverge nos dois modelos: se anteriormente ele era associado ao crescimento do produto interno bruto (PIB), agora vai além, incluindo a expansão das capacidades humanas e das liberdades políticas nas escolhas dos objetivos do desenvolvimento, segundo as formulações de Amartya Sen.

Nos últimos anos, tem-se verificado significativa mudança na ação do Estado brasileiro dentro de um contexto de democratização. Novas políticas públicas indicam um novo tipo de atuação governamental, diferente tanto do ideal neoliberal de intervenção estatal mínima quanto da perspectiva estatista que dominou o país durante o período de industrialização por substituição de importações (nacional-desenvolvimentismo). Entre os exemplos, estão a reativação da política industrial, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), as políticas de crédito e financiamento de longo prazo via bancos estatais (com destaque para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES) e os programas de inclusão social e redução das desigualdades. Sobressaem, ainda, a criação de instâncias de interlocução entre governo, empresariado e sociedade civil (como mostra a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES) e a valorização das instituições participativas na formulação e gestão de políticas públicas – os conselhos gestores e as conferências nacionais, por exemplo.

Mas, até que ponto o país conta com instituições capazes de promover democraticamente o desenvolvimento em sua acepção mais ampla? É possível um novo modelo de Estado desenvolvimentista no Brasil? O conceito de Estado desenvolvimentista democrático é um tipo ideal e em construção. Isto significa que ele precisa de refinamento teórico e analítico, tornando-se premente a realização de trabalhos empíricos com vistas a tornar o conceito operacional para análise de problemas concretos e proposição de políticas públicas.

De acordo com o Estatuto do Ipea, a Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea foi criada com a missão de " realizar estudos e pesquisas ligadas à estrutura, organização e funcionamento do Estado brasileiro e de seus aparatos institucionais, bem como às relações entre o Estado e a sociedade nos processos de políticas públicas para o desenvolvimento do país" (*Diário Oficial da União*, 30/03/2010, p. 18-20). Desde sua criação, a Diest vem realizando estudos e pesquisas que visam compreender a dimensão político-institucional do desenvolvimento. Vários produtos resultaram deste esforço, com destaque para a trilogia *República*, *Democracia* e *Desenvolvimento* (denominações, respectivamente, dos subtítulos dos volumes 1, 2 e 3 do livro 9 *Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia* do projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro).

O atual plano de trabalho da diretoria está organizado em três áreas: *i)* coordenação e planejamento governamental; *ii)* democracia e participação social; e *iii)* justiça e segurança pública. Destas, emerge uma agenda de pesquisas que tem como cerne o papel das instituições para o desenvolvimento. Tal agenda pode ser expressa nas dimensões de análise e pressupostos normativos que orientarão a formulação do plano de trabalho da Diest para o ciclo 2012-2013, a seguir.

> *A capacidade do Estado para formular e executar políticas*. Entende-se que uma burocracia profissional (no sentido weberiano do termo) é condição necessária para uma gestão pública condizente com as necessidades e aspirações da sociedade brasileira. Porém, ressalte-se, tal burocracia não pode atuar de modo insulado ou tecnocrático, mas, sim, em parceria com os demais atores governamentais, sociais e políticos. Portanto, torna-se necessário o estudo sobre a qualidade da burocracia e das capacidades estatais atuais, incluindo a gestão e coordenação

de políticas públicas e investimentos com os diversos atores econômicos, sociais e políticos (empresas, sindicatos de trabalhadores, movimentos sociais, partidos políticos) e entes da Federação (estados e municípios).

As relações entre Estado e sociedade. Em complementação à dimensão anterior, entende-se que as estratégias de desenvolvimento não podem circunscrever-se aos laços políticos entre elites empresariais e burocráticas. Devem, sim, derivar de arranjos de deliberação pública e em articulação com a sociedade civil. Um projeto nacional de desenvolvimento, em uma sociedade plural, é construído a partir do debate público para a definição de metas para o desenvolvimento. Escolhas baseadas numa discussão pública genuína são essenciais ao desenvolvimento, portanto. A sinergia Estado-sociedade contribui também para evitar a captura do Estado pelos interesses privados estabelecidos.

A competência do sistema político em processar conflitos, intermediar interesses e construir consensos mínimos numa sociedade plural. O desenvolvimento, na acepção ampla do termo, é um processo político e inerentemente conflituoso, pois implica mudanças estruturais e redistribuição de renda. Assim, o estudo das instituições da democracia representativa – do Poder Legislativo, por exemplo – torna-se essencial numa sociedade plural como a brasileira. Isto envolve o papel dos partidos políticos enquanto canais de representação de interesses e mediação do jogo político.

O direito e a regulação como instrumentos de política pública. Mudanças do papel do Estado implicam mudanças na aplicação das leis. Deve-se, por isso, entender o significado das instituições jurídicas nestas transformações. A complexidade da interação entre as políticas públicas e o arcabouço legal deve ser objeto de pesquisa aplicada, pois há casos em que as leis servem de quadro para a inovação política e outros em que o direito tem servido como uma barreira. Ao mesmo tempo, não se pode esquecer a atuação do Poder Judiciário na administração de conflitos.

A ampliação das capacidades humanas e acesso aos direitos fundamentais. Conforme ressaltado, desenvolvimento é muito mais do que crescimento econômico medido pela taxa de crescimento do PIB – inclui a garantia das liberdades políticas, a ampliação das capacidades humanas, das oportunidades sociais, e o acesso aos direitos fundamentais, como justiça e segurança pública. Assim, para o Ipea torna-se essencial aperfeiçoar e operacionalizar o conceito de desenvolvimento em sua acepção ampliada, capaz de subsidiar a formulação e a avaliação de políticas públicas.

Com uma agenda de pesquisas estruturada em tais dimensões, objetiva-se contribuir para a formulação de uma nova concepção do Estado como ator estratégico na promoção do desenvolvimento nacional. Para a efetivação de um projeto com tal envergadura, será necessária a articulação de uma rede de pesquisadores e a parceria com atores do governo, do setor privado e da sociedade civil, visando à realização de um conjunto de trabalhos, debates e análises de políticas públicas. Espera-se que tais esforços convirjam para a difusão de novos conhecimentos e a produção de propostas capazes de contribuir para a renovação da ação estatal comprometida com o desenvolvimento brasileiro no século XXI.

Agenda Político-Institucional

de dezembro de 2011 ao primeiro semestre de 2012***

Antonio Lassance***

1 AGENDA POLÍTICA DO ESTADO BRASILEIRO: QUESTÕES CENTRAIS, FATORES CONJUNTURAIS E TENDÊNCIAS DE LONGO PRAZO

O objetivo desta análise é apresentar algumas questões relevantes para o Estado brasileiro que têm seu desenlace no curto prazo, mas com perspectivas que se projetam no horizonte de médio e longo prazo.

O critério de relevância estabelecido é o de enfocar questões que afetem a organização e a atuação do Estado, principalmente suas alterações e transformações institucionais.

Para que se fale em Estado, é preciso considerar suas matrizes horizontal – Executivo, Legislativo e Judiciário – e vertical – União, Estados, Municípios e DF. Ressalte-se que, pela característica do presidencialismo federativo brasileiro, a agenda política é fortemente marcada pelo esforço do Executivo Federal para fazer prevalecer suas prioridades. Ao mesmo tempo, sua agenda reflete em grande medida as relações e articulações entre os poderes, entre os governos das diferentes esferas da federação, e as estratégias dos partidos da coalizão governante, e não iniciativas solitárias ou um poder imperial da Presidência da República.

O calendário político do processo decisório do Estado brasileiro foi levado em conta para se abordar a maneira como a Presidência da República, o Congresso Nacional e o Judiciário (principalmente os tribunais superiores) escalonam tais temas estrategicamente, e também serviu como base da análise de trajetórias.

2 A ESTRATÉGIA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

O Governo Federal, no primeiro ano da presidência de Dilma Rousseff, optou por uma agenda de poucas reformas pela via das propostas de emenda constitucional. Apenas a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 61, que prorroga a Desvinculação de Receitas da União (DRU), e a PEC nº 103, que deu fim ao sigilo eterno de documentos, foram enviadas ao Congresso em 2011.

Uma agenda congressual intensa de reformas tem custos políticos, fiscais e de gestão de políticas públicas que a Presidência acaba por ter que absorver, algo pouco condizente com um cenário de contenção fiscal.

Em segundo lugar, há mudanças institucionais importantes que podem ser realizadas via projetos de lei ou medidas provisórias, sem que se dependa da maioria de três quintos de votos necessários às emendas constitucionais.

---

* As opiniões presentes neste texto não refletem opiniões do Ipea ou da Diretoria a que o autor se vincula, sendo de sua exclusiva responsabilidade. A análise feita para o período baseia-se nas informações existentes até 1º de novembro de 2011, quando este artigo foi concluído.

** Este texto não foi objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

*** Técnico de Planejamento e Pesquisa e Diretor-adjunto da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Além disso, o governo Lula legou um conjunto de políticas públicas que demandam mudanças institucionais de caráter incremental. Ainda há projetos que tramitam no Congresso e podem ser úteis ao atual governo.

Mesmo sem grandes reformas propostas por emendas à Constituição, a atual agenda do Executivo não é nada trivial. Basta ver os compromissos relacionados à erradicação da miséria, à aceleração do crescimento, ao combate à corrupção, à proteção à indústria nacional e à realização da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016.

A viabilidade dessa agenda depende sobretudo da coesão interna da equipe de governo e da disciplina dos dois maiores partidos no Congresso, PMDB e PT. Outro fator essencial é o calendário político necessário à sua aprovação.

O último trimestre de 2011 apresenta uma agenda congressual bastante congestionada. O que a princípio é um problema representa um trunfo nas mãos do Executivo, dadas suas prerrogativas de editar medidas provisórias e de acionar o dispositivo da urgência na tramitação congressual.

No entanto, questões polêmicas, eventuais problemas de disciplina da base governista e temas que não se comportam rigorosamente segundo a clivagem governo *versus* oposição elevam o risco de surpresas no panorama político.

3 PRINCIPAIS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS EM CURSO

Há três agendas paralelas relevantes do Estado brasileiro que podem alterar significativamente suas configurações futuras.

Elas podem ser agrupadas em: *i)* mudanças institucionais da organização do Estado; *ii)* mudanças no atual arranjo federativo; e *iii)* mudanças na gestão das políticas públicas nacionais.

3.1 Mudanças institucionais da organização do Estado

Estão neste campo a alteração do rito das medidas provisórias (MPs), a reforma política e os poderes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). São mudanças que podem alterar as "regras do jogo" da política nacional e das relações entre Executivo, Legislativo e Judiciário.

3.1.1 Rito das MPs

As MPs, desde o advento da Emenda Constitucional nº 32/2001, sofreram uma redução em seu uso como instrumento de definição de políticas por parte do Executivo.

A atual proposta de alteração, aprovada no Senado, e que aguarda discussão e decisão da Câmara, prevê que as MPs sejam submetidas às comissões de Constituição e Justiça (CCJs) de cada uma das Casas do Congresso. Se forem rejeitadas pelas comissões, poderá ser feito recurso ao plenário.

Seu prazo de validade, antes de 60 dias, prorrogáveis por mais 60, passaria a ser contado automaticamente em 120 dias, dividindo-se entre 80 dias para a Câmara, 30 dias para o Senado e mais dez dias para que deputados analisem e eventualmente revisem emendas feitas pelos senadores.

Com a nova regra, as CCJs da Câmara e Senado passariam a ter peso ainda maior do que o atual. Sua composição presente garante maioria ao Executivo, desde que o governo mantenha maior comedimento em seu uso, e desde que os dois maiores partidos da base governista mantenham-se alinhados.

A nova atribuição das CCJs reforça o papel de seus parlamentares como uma espécie de "elite" congressual de grande poder nas duas Casas. Esta nova condição merecerá um acompanhamento mais

sistemático sobre a atuação desses parlamentares e dos riscos inerentes ao poder ainda mais concentrado que passarão a reunir, assim como acontece em relação aos membros da Comissão de Orçamento.

3.1.2 Reforma política

A proposta de reforma política segue sem horizonte de consenso.

No curto prazo, a tendência é que o Poder Judiciário continue a ser o grande reformador do sistema político do país, por meio de sua regulamentação dos pleitos eleitorais e de julgamentos de casos concretos que firmem novas interpretações.

No médio prazo, a partir de 2014 ou 2016, a modificação mais relevante terá lugar com o experimento político da representação brasileira do Parlamento do Mercosul (Parlasul). Quando se realizarem eleições diretas, o Brasil terá direito a 75 parlamentares no Parlasul. As propostas em discussão preveem o voto em lista partidária pré-ordenada, sem coligações, com financiamento exclusivamente público das campanhas, e os escolhidos atenderiam a critérios de representatividade regional e de gênero.

Além da importância político-institucional do Parlasul para o processo de integração, as eleições diretas podem servir de efeito-demonstração das inovações que sempre rondam as discussões de reforma política, mas que nunca foram implementadas.

3.1.3 Poderes do CNJ

Com relação ao Judiciário, a grande definição em termos institucionais diz respeito aos poderes do CNJ. Coloca-se em questão tanto a amplitude da sua atuação quanto o balanço do trabalho das corregedorias.

A solução imediata depende de decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) em vista da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 4.638 – Medida Cautelar) interposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros contra a Resolução nº 135 do CNJ. A resolução representou o fortalecimento dos poderes deste conselho, ao estabelecer "normas relativas ao procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados, acerca do rito e das penalidades". Em poucas palavras, o poder de punir juízes, quando tal não tenha sido feito pelas corregedorias.

A decisão a ser tomada pelo STF, a depender de seu escopo e repercussão, pode motivar iniciativa do Legislativo no sentido de respaldar os poderes do CNJ enquanto órgão de controle externo do Judiciário, especificando suas prerrogativas precisas no que se refere à punição de magistrados.

3.2 Mudanças no arranjo federativo

O arranjo federativo brasileiro passará por três mudanças significativas por conta das questões da partilha dos royalties do petróleo, do novo Código Florestal e da alteração do cálculo do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE). Uma quarta mudança a ser destacada pode decorrer da eventual divisão do estado do Pará.

3.2.1 *Royalties* do petróleo

O assunto tem adiante pelo menos três capítulos.

O primeiro é o da emenda dos deputados Ibsen Pinheiro (PMDB-RS) e Humberto Souto (PPS-MG), que estabeleceu como regra a distribuição de 50% da arrecadação dos *royalties* entre todos os estados e municípios (e não apenas os "produtores"). Os outros 50% iriam para a União. Transformada em artigo da lei que conformou o novo marco regulatório para a exploração de petróleo e gás na camada pré-sal,

recebeu veto do presidente Lula em 2010. O veto pode ser derrubado se houver o voto da maioria absoluta dos deputados (257 votos) e senadores (41 votos), em sessão conjunta das duas Casas.

Em paralelo, há proposta do senador Vital do Rego – Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 448/11. Aprovado no Senado e tramitando na Câmara sob análise de comissão especial, não proporcionou o acordo entre as diferentes posições sobre o assunto.

O terceiro capítulo deve ser aberto com a judicialização da disputa, a partir de ação já anunciada pelos estados ditos produtores.

Num cenário de aprovação do projeto do senador Vital do Rego ou de derrubada de veto, a mudança significativa será uma maior provisão de recursos para o conjunto dos municípios brasileiros. Mantida a atual situação, o cenário será de concentração dos recursos entre a União e os estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo.

O Brasil verá nesta década a consolidação de um novo polo dinâmico de sua economia, com potencial para alimentar inúmeros setores produtivos e elevar seu produto interno. Ao mesmo tempo, terá o desafio de criar mecanismos institucionais suficientemente fortes para que diminuam os riscos de captura e apropriação predatória tradicionalmente associados a processos de acumulação acelerada e concentrada, incidem particularmente nas áreas mais ligadas à economia de extração de recursos naturais, como é o caso do petróleo e do gás.

Neste sentido, a emenda Ibsen-Souto ou o projeto Vital do Rego, ao diluírem os ganhos concentrados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, não só patrocinam uma distribuição mais ampla dos *royalties* como diminuem alguns riscos de apropriação concentrada e de captura que afetariam a economia e a política desses dois estados.

3.2.2 Código Florestal

A proposta de novo Código Florestal – Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 30, de 2011, que começou a tramitar há mais de dez anos, na forma do PLC nº 1.876, de 1999 – é um debate federativo e de perspectivas de desenvolvimento econômico.

A questão federativa se concentra na definição das competências concorrentes (Artigo 24 da Constituição Federal), as quais englobam as ações que dizem respeito a florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição.

As coalizões que se formam em torno da discussão do Código Florestal podem ser definidas em dois campos. De um lado, os que defendem a manutenção de uma legislação federal ampla e detalhada e de poderes plenos dos órgãos federais. De outro, os que propugnam uma maior descentralização dos poderes de regulação, controle, fiscalização e do poder de polícia sobre crimes ambientais. Pode-se dizer que a base que sustenta esta segunda coalizão são os setores socioeconômicos que capitaneiam a transformação de grandes áreas florestais em zonas de expansão agrícola e extração de recursos naturais.

Embora, no Senado, as comissões tenham buscado alinhavar uma proposta capaz de harmonizar pontos conflitantes para evitar tanto sua não aceitação na Câmara quanto eventuais vetos presidenciais, o problema ganhou nova complexidade a partir da aprovação, no próprio Senado, de Lei Complementar (PLC nº 01/2010) que propõe alterar os poderes do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (Ibama) e os processos de licenciamento.

A polêmica tende a ganhar exposição ainda maior pelo fato de o Brasil sediar, em 2012, a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20). Na ocasião, estará exposto a um balanço sobre a situação do meio ambiente, principalmente de suas florestas, 20 anos depois da primeira conferência (Eco-92). A capacidade do país de induzir compromissos globais estará limitada ou potencializada por suas próprias iniciativas de proteção à biodiversidade e de alternativas de desenvolvimento amparadas ou inviabilizadas pelo novo código prestes a ser aprovado.

3.2.3 FPE

Em 2010, o STF declarou inconstitucionais os atuais dispositivos utilizados para calcular o rateio do FPE. O STF deu prazo até 31 de dezembro de 2012 para que o Congresso defina nova regra de cálculo, ou o próprio Judiciário poderá definir os novos critérios.

Há cinco projetos em discussão. A fórmula futura reabre algumas discussões federativas de fundo. Suas alternativas devem opor estados do Norte e Nordeste aos do eixo Sudeste e Sul. A nova fórmula, se não sofrer obstruções, tende a beneficiar os estados das regiões menos desenvolvidas economicamente, que dependem mais, proporcionalmente, dos recursos do fundo, e que têm maioria de votos no Senado (Norte e Nordeste) e na Câmara (se a eles se juntarem os votos do Centro-Oeste).

Tanto o FPE quanto o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) são base do pacto federativo brasileiro e implicam a transferência obrigatória de recursos para regiões mais pobres. Representam também uma espécie de compensação pelo perfil do sistema tributário nacional, que beneficia as regiões produtoras, mais industrializadas e de maior concentração da produção nacional de riqueza, em detrimento das áreas mais pobres e agrícolas.

3.2.4 divis□□ □□ Pará

O plebiscito que decidirá sobre a divisão do Pará, a ocorrer no dia 11 de dezembro, poderá resultar na criação de mais dois estados, Tapajós e Carajás.

A iniciativa dos paraenses abre um precedente para outros estados que, na última década, passaram por grandes mudanças de perfil social, econômico e político. Novas frentes de desenvolvimento foram abertas na esteira de algumas grandes obras de infraestrutura e com sua transformação em áreas de fronteira de expansão agrícola e exploração mineral.

Todavia, podem surgir novos estados sem uma redefinição de seus municípios. De fato, redefinir municípios seria mais racional, mais urgente e mais barato do que criar novos estados.

A questão repercute também nas instituições legislativas, na medida em que, num eventual desmembramento do Pará, os estados do Norte e Nordeste passariam a ter maioria no Senado para a aprovação de emendas constitucionais (três quintos dos votos).

3.3 M□□an□as na ges□□□ □as p□l□□icas p□□licas naci□nais

3.3.1 Financiamen□□ à sa□□e e à e□□ca□□□

Mudanças significativas podem alterar o perfil das políticas públicas federais. No caso da Educação e da Saúde, o cerne do debate se concentra nos patamares e fontes de financiamento. A Educação pode ter seus recursos elevados para 7% ou até 10% do produto interno bruto (PIB), a depender das decisões a serem tomadas na tramitação do Plano Nacional de Educação (PNE). A Saúde tem pela frente a discussão da regulamentação da Emenda Constitucional nº 29 (PLS nº 121/07, do senador Tião Viana).

Em ambos os casos, não há acordo para a sua votação. O cenário provável é de que se arrastem sem conclusão por 2012. A única hipótese em contrário dependeria de deterioração na relação entre o governo e sua base aliada capaz de gerar iniciativas centrífugas por parte dos parlamentares, não necessariamente por retaliação, mas por se tornarem mais suscetíveis às pressões de suas bases, em período pré-eleitoral.

3.3.2 Combate à corrupção

As três propostas centrais da agenda neste campo se referem à discussão do novo marco legal das organizações não governamentais (ONGs), ao projeto que pune os corruptores (Projeto de Lei – PL nº 6826/10) e à proposta do presidente Lula que tipifica os crimes de corrupção (peculato, corrupção passiva e corrupção ativa) como hediondos (PL nº 6.616/09).

O Projeto de Lei Anticorrupção (PL nº 6826/10) tem comissão especial e estabeleceu como meta a votação até dezembro de 2011. Ele obriga as empresas privadas a terem ficha limpa para participação em licitações, obtenção de empréstimos dos bancos públicos e recebimento de incentivos fiscais ou subvenções. As multas podem chegar a 30% do faturamento bruto da empresa. O projeto não apenas fortalece a Controladoria Geral da União (CGU) como representa uma mudança em seu papel institucional, na medida em que ela passará a ter competência para responsabilizar pessoas jurídicas.

Por seu turno, o projeto encaminhado pelo presidente Lula, que figurou como proposta das passeatas anticorrupção ocorridas ao longo do ano, permanece sem tramitar no Congresso.

Em 2012, o STF deve concluir o processo de julgamento das denúncias do escândalo que ficou conhecido como "mensalão", com grande repercussão política.

3.3.3 Emendas ao orçamento com participação municipal

A proposta incluída no processo orçamentário pelo relator da Comissão de Orçamento, Arlindo Chinaglia, prevê que os municípios poderão sugerir emendas ao orçamento, desde que discutidas em audiência pública e encaminhadas a tempo de serem aprovadas ao longo do processo de discussão e votação da lei orçamentária anual.

A inovação é modesta. As emendas podem se apresentadas por municípios até 50 mil habitantes. Os valores estão limitados a R$ 600 mil. Mas tem o mérito de encontrar um mecanismo de participação popular para o orçamento federal, o que por muito tempo não se imaginou possível.

Em seu desfavor há o fato de que os municípios correm contra o tempo. A proposta não foi suficientemente divulgada. É possível também que se tornem propostas sem "padrinho", desamparadas no que se refere à difícil tarefa de garantir sua liberação no ano seguinte. Ou seja, seu sucesso depende de ajustes necessários e possíveis para que a ideia seja aperfeiçoada, e não abandonada diante de dificuldades que se apresentarão.

3.3.4 Obras

O aperfeiçoamento dos processos licitatórios tem uma inovação importante com a entrada em cena do Regime Diferenciado de Contratação (RDC), que introduz mudanças na forma de contratação de empresas para as obras da Copa do Mundo de 2014, da Copa das Confederações de 2013 e das Olimpíadas de 2016. O RDC representa a mais importante modificação no regime de licitações desde a aparição da Lei nº 8.666/1993, surgida no contexto pós-*impeachment* do presidente Fernando Collor. Mas pode

ser uma experiência interrompida, diante da iniciativa do Ministério Público de tentar invalidá-la no STF, arguindo sua inconstitucionalidade.

Outra mudança em vias de ser implementada se refere à diminuição dos entraves para a transferência de recursos para obras de pequeno porte (até R$ 1 milhão), o que pode facilitar a realização de obras nos municípios e diminuir parte dos problemas dos restos a pagar, que se tornaram uma dificuldade crônica dos últimos orçamentos federais.

3.3.5 Empresa brasileira de Serviços Hospitalares

A Saúde tem outra mudança institucional importante, em vista da possibilidade de criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (PL nº 1.749/11). O projeto, aprovado em comissão especial na Câmara, ainda não foi a plenário, e tem pela frente uma tramitação longa e polêmica. Cria uma modalidade de prestação pública de serviços por empresa estatal, facultando a contratação de profissionais segundo as regras da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A oposição é forte por parte das organizações sindicais dos profissionais de saúde.

Caso aprovado o projeto, a avaliação sobre se a empresa representou um avanço ou um retrocesso para o Sistema Único de Saúde (SUS) dependerá do espaço prioritário de sua atuação. Se virá apenas para substituir as atuais formas de prestação direta de serviços públicos de saúde, ou se avançará sobre o espaço hoje ocupado pela contratação de hospitais privados, que deveria ter um caráter meramente complementar ao SUS. O fato de a proposta já ter sido objeto de uma medida provisória (de nº 520/10) que perdeu validade por não ter contado com aprovação a tempo no Senado mostra as dificuldades de sua tramitação.

3.3.6 Previdência dos servidores

Em compasso de espera, a proposta do governo que cria o fundo de pensão dos servidores públicos da União, analogamente ao caso da empresa de serviços hospitalares, encontra dificuldades diante da pauta congestionada de 2011 e da tradicional dificuldade de se votarem propostas desta natureza em ano eleitoral.

3.3.7 Resíduos sólidos e mobilidade urbana

Ambas as questões tiveram projetos aprovados e iniciam seus processos de implementação em 2012.

A política de resíduos sólidos (aprovada e regulamentada) busca estruturar-se com base em um Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir). Mecanismo estratégico para o monitoramento e fiscalização da política, o sistema é passo essencial para se atingir a meta propugnada pela política de extinguir os lixões do país até 2014. Deve ainda induzir a ampliação dos consórcios públicos municipais de meio ambiente, oferecendo incentivos financeiros necessários ao custeio da montagem do sistema.

A política nacional de mobilidade urbana, por sua vez, se estruturará por meio de um Sistema Nacional de Mobilidade Urbana. Acelerada pela agenda de preparação dos maiores centros urbanos do país para a Copa, deve estimular modificações importantes no cenário urbano. Pode ser objeto de parte significativa das propostas que estarão em pauta para as eleições municipais de 2012. Entre elas, a mudança nas formas de regulação dos serviços de transporte coletivo, a redefinição da concessão de benefícios e de subsídios tarifários, novas licitações para empresas concessionárias e novos critérios de reajuste de tarifa. Até 2012 também é possível a aprovação do projeto (PLC nº 310/2009) que oferece

incentivos tributários para o transporte coletivo de passageiros mediante a contrapartida da implantação de bilhete único ou de rede integrada de transportes.

4 Questões Conjunturais e Estabilidade do Presidencialismo Brasileiro

Finalmente, é importante tratar de questões conjunturais que podem afetar a estratégia presidencial.

A busca da estabilidade macroeconômica com crescimento foi o ponto central da agenda do Executivo Federal ao longo de todo o primeiro semestre de 2011. A unidade de discurso e a coordenação de ações da Fazenda, Planejamento e Banco Central foi fundamental para reduzir as expectativas negativas quanto à inflação, mesmo que esta venha a superar a meta.

A inflexão na política macroeconômica, a partir da necessidade de contrapor-se ao cenário de recrudescimento da crise internacional, favoreceu a retomada mais intensa da execução de programas a partir deste último trimestre de 2011.

A contrapartida foi a tentativa de controle mais rígido do custeio. Contrariamente a tal estratégia, há reivindicações salariais de vários setores do funcionalismo, uma pressão particularmente intensa das categorias do Judiciário, e uma articulação nacional favorável às leis dos pisos salariais. Professores tiveram seu piso aprovado, mas há constantes processos de mobilização nacional pela sua efetivação. A discussão em torno da PEC nº 300 (que abrange bombeiros e policiais civis e militares) pressionará ainda mais a agenda do Congresso, na medida em que as eleições municipais se aproximarem. Há ainda a proposta de piso para os agentes de saúde e agentes de assistência social.

Pode haver surpresas no que se refere à proposta de fim do fator previdenciário, alvo de constantes pressões de setores da base governista ligados ao movimento sindical.

Particularmente difícil é também o processo de aprovação da DRU, que depende de quórum qualificado e rito mais longo, por se tratar de emenda constitucional.

Parte importante da articulação necessária para a aprovação da agenda presidencial prioritária passa pela negociação em torno do orçamento de 2012. Como se sabe, o orçamento só é de fato definido com o decreto de execução orçamentária, mas suas margens de manobra são estabelecidas pela lei votada no Congresso. Se os parâmetros aprovados pelo Legislativo extrapolarem os limites considerados razoáveis pelo Executivo, este ainda pode lançar mão da estratégia de deixar o orçamento sem aprovação, transferir as negociações para o ano seguinte, e governar usando os limites mensais de 1/12 do orçamento do ano anterior, o que em si já seria uma medida de contingenciamento. O problema é que isto sinalizaria baixa disciplina da coalizão e dificuldades do Executivo em exercer seu poder de agenda.

5 Perspectivas

A crise econômica internacional tende a permanecer como assunto central pelo menos até o primeiro semestre de 2012, dados seus possíveis desdobramentos mundiais. Sua perspectiva de recrudescimento e os impactos sobre o Brasil podem suscitar medidas que poderão ir além das que foram tomadas até o momento. Até agora, o combate aos efeitos da crise foi travado no âmbito da gestão fiscal e monetária, diferentemente do conjunto de mecanismos utilizados em 2009.

Como é próprio a todo segundo ano de uma presidência, ficarão mais claras as políticas e programas que deslancharam e os que patinaram, e destes, os que serão incentivados, resgatados ou abandonados.

O país deve perceber resultados mais palpáveis do programa Brasil Sem Miséria, que em 2011 basicamente lançou suas bases de implementação e firmou os pactos com estados e municípios.

Em 2012 também será possível saber se as disputas eleitorais aumentarão a fragmentação da base aliada ou harmonizarão seus interesses principais.

O Legislativo deve acelerar a tramitação de proposições negociadas e de maior sintonia com a agenda do Executivo, deixando na prateleira as mais polêmicas e, principalmente, as que impliquem maior desgaste perante a opinião pública.

O Judiciário seguirá sendo o grande reformador do sistema político e o responsável pela imposição de limites às estratégias dos partidos. Além disso, deve oferecer solução a impasses institucionais que não sejam objeto de acordo entre o Executivo e o Legislativo. O fortalecimento do Judiciário, com a judicialização de inúmeras questões, o expõe mais ostensivamente ao escrutínio público e dá relevo à atuação de seu órgão de controle, o CNJ.

Em 2012, o Brasil deve ter uma projeção internacional ainda maior, se conseguir êxito em atravessar a crise, se contornar os riscos à sua política ambiental antes da Rio+20, se cumprir seu cronograma de obras para a Copa de 2014 – que se tornou um indicador de sua capacidade de dar conta de desafios –, e se avançar na institucionalização do combate à corrupção.

Em suma, o Estado brasileiro está diante de uma série de inovações institucionais de peso, cujas dimensões ainda dependem dos processos políticos em curso.

As mudanças de ordem institucional, no campo da organização política, do arranjo federativo e da gestão de políticas públicas, ao mesmo tempo em que potencializam o Executivo, pressionam a Presidência a assumir um papel de coordenação e de orientação estratégica proeminente. Este aspecto é da natureza do presidencialismo, mas sua dimensão se modifica a cada presidência, dadas as diferenças de suas agendas e a permanente redefinição de interesses no seio de suas coalizões.

opini□□

Efetivação de direitos, novas institucionalidades e exigências de coordenação: o caso da inclusão produtiva

Ronaldo Coutinho Garcia*

1 Introdução

A atual situação socioeconômica e político-institucional do país resulta de consideráveis avanços conseguidos nestas dimensões, principalmente nos últimos dez anos, ao mesmo tempo que evidencia limites para se prosseguir fazendo uso dos mesmos recursos, instrumentos e linhas de ação, caso se queira acelerar os processos de transformação em curso.

A administração pública está submetida a excessiva segmentação setorial e funcional. A compartimentada tecnoburocracia estatal padece de conhecimento ultraespecializado impeditivo do processamento de problemas complexos, estes sempre de natureza multissetorial. São graves e amplas as lacunas ou restrições da nossa base jurídico-legal. Os mecanismos de cooperação interfederativa apresentam falhas cada vez mais grosseiras (por tratarem igualmente os desiguais, com convênios anuais, normas técnico-administrativas impraticáveis, composição de recursos inalcançáveis etc.). Tudo a impedir maior rapidez, eficiência e eficácia no enfrentamento de graves problemas que atingem amplos segmentos da sociedade e da economia nacionais.

É preciso reconhecer que o aparato institucional e organizacional do Estado brasileiro não foi concebido, ou construído ao longo da história, para produzir equidade, difundir o acesso a direitos, democratizar a economia. Ou seja, não foi desenhado para alcançar os setores subalternos e inferiorizados da estrutura social. Ao contrário, dispõe de poderosos meios para mantê-los a distância. Acréscimos foram feitos, de forma inorgânica, em tal aparato, tentando dotá-lo de capacidade e capilaridade para voltar-se aos referidos setores sociais. Os resultados conseguidos não são alvissareiros. São muitas as ações com as características seguintes: insuficiência de cobertura; morosidade e inoportunidade; ineficiência, malversação de recursos públicos; superposição e ausência de complementaridades; e outros traços indesejáveis.

Por tudo isso, é necessária a construção de novas capacidades estatais para, mais do que se manter o atual ritmo, dar-se um salto de qualidade e intensidade no processo de construção de uma sociedade mais igualitária, de uma ampla e ativa cidadania, de uma economia mais democrática, dinâmica e sustentável, de uma nação mais coesa. No curto espaço deste artigo se tentará, focalizando-se as ações de promoção da inclusão produtiva, apontar um caminho trilhável.

2 Avanços recentes

O governo Lula combateu, desde seu início e com reconhecido sucesso, diversas tendências nefastas que infelicitavam o povo brasileiro, retiravam-lhe a autoestima, faziam-no descrente do país, impediam-no de ter esperança em um futuro melhor.

* Técnico de Planejamento e Pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. Endereço eletrônico: ronaldo.garcia@ipea.gov.br.

Um dos exemplos cabais desses êxitos evidentes é a criação de 15 milhões de novos empregos formais, entre 2003 e 2010, invertendo uma trajetória de desemprego crescente ou estabilizado em elevado nível que vigorava desde o início da década de 1990.[1]

A combinação desse movimento com a valorização do salário mínimo – e a consequência positiva sobre os benefícios assistenciais, trabalhistas e previdenciários –, a criação e expansão do Programa Bolsa Família (PBF), a ampliação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), a implantação do programa Minha Casa, Minha Vida, entre várias outras iniciativas importantes, fez com que se reduzisse fortemente a pobreza.

Esse conjunto convergente e sinérgico de ações propiciou que, desde 2003, quase 20 milhões de brasileiros saíssem da miséria. Passar a viver de forma digna, estar seguro da obtenção de renda suficiente para satisfação das necessidades básicas, ter acesso a mecanismos e serviços de proteção e promoção social é alcançar um novo patamar de cidadania.

A redução da pobreza vem contribuindo decisivamente para a significativa queda da desigualdade. Aferida pelo índice de Gini, esta redução se dá em ritmo mais rápido do que a ocorrida durante os melhores anos do Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos. Como resultado, em apenas sete anos (de 2002 a 2009) a queda total do Gini brasileiro, próxima de 10%, é superior à que foi alcançada em quase todos os países desenvolvidos. O expressivo progresso brasileiro na diminuição da pobreza extrema contou, por sua vez, com decisiva contribuição do aumento na abrangência e do valor médio das transferências de renda oriundas do governo federal.

Na Europa e na América do Norte, essa melhora nos indicadores de desigualdade e de pobreza deveu-se, principalmente, ao maior acesso a empregos decentes e com salários melhores. Em contraste com o que ocorreu nos países desenvolvidos, no Brasil a redução da pobreza depende consideravelmente de programas governamentais de transferência de renda . O trabalho assalariado protegido pelas regras da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), embora importante, ainda não é o principal fator de inclusão cidadã – o que, infelizmente, torna o processo de redução das desigualdades menos seguro, no longo prazo. Uma das explicações fundamentais do sucesso dos países desenvolvidos é que, com forte apoio estatal, foi possível estabelecer uma vigorosa sinergia entre a inserção produtiva (como produtores independentes, economia familiar, cooperativas e empresas sociais) de parcela dos trabalhadores fora do mercado de trabalho (assalariado) da economia, o aumento da produtividade que esta inserção propicia e os estímulos que gera para o setor capitalista majoritário.

3 A NECESSIdAdE dE INoVAR

No caso brasileiro, verifica-se que, das 50 milhões de pessoas em idade ativa inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), apenas 6 milhões, em algum momento no período entre 2004 e 2008, estiveram inseridas em empregos formais. Um pequeno número destes indivíduos esteve na formalidade por todo o período, enquanto a grande maioria dos 6 milhões citados entrou e saiu do mercado de trabalho formal, evidenciando a vulnerabilidade a que estão expostos na ausência de políticas específicas para promover sua inclusão produtiva. As informações disponíveis indicam que o tempo médio de permanência (11 meses) no emprego formal dos beneficiados pelo Bolsa Família equivale a 17% do tempo dos demais trabalhadores com carteira assinada (média de 62 meses).

1. Todos os dados e informações aqui apresentados estão devidamente trabalhados e referenciados em: GARCIA, R. C. *et al*. O direito ao trabalho e a necessidade de uma política nacional de inclusão produtiva. *In*: Fome Zero: uma história brasileira. Brasília: MDS, 2010. vol. 2, p. 265.

Os cruzamentos dos dados do CadÚnico com a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), permitem sugerir que, mesmo sob crescimento rápido, a economia absorveria apenas 500 mil cadastrados adicionais por ano. Vale dizer que levaríamos muitas décadas para incluir produtivamente todos os inscritos no CadÚnico em idade ativa. Deve-se ressaltar que cerca de 65% dos inscritos no cadastro recebem o Bolsa Família.

Posto isso, fica evidenciado que a intensificação do nosso virtuoso processo de redução da pobreza e das desigualdades sociais requer a adoção de medidas que potencializem a incorporação de mais brasileiros à produção de bens e serviços e, portanto, à renda monetária duradoura fruto do trabalho.

Tal se faz necessário porque o mercado de trabalho no Brasil ainda funciona com alto nível de desemprego – em torno de 11%, nas regiões metropolitanas e no Distrito Federal, segundo a metodologia da Pesquisa de Emprego e Desemprego do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos/Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (PED – Dieese/Seade), mesmo após vários anos de elevado crescimento do emprego formal. Além disso, em torno de 40% da população ocupada encontram-se na informalidade, não conhecendo a proteção decorrente da legislação trabalhista e previdenciária.

Ademais, a alta rotatividade no mercado formal é fator de rebaixamento salarial e retira condições competitivas das empresas, ao impedir a consolidação de conhecimentos e dificultar a inovação.

Desse modo, percebe-se que não será apenas pelo ingresso no mercado formal de trabalho que os beneficiados pelo Bolsa Família ou, mais amplamente, os inscritos no CadÚnico em idade ativa e aptos ao trabalho serão incluídos produtivamente.

A percepção do problema impôs a atuação do governo, porém não se alcançaram os resultados necessários e possíveis para o Brasil, conforme demonstram os números apresentados. Foi exatamente nas áreas urbanas, onde se concentra a maior quantidade de famílias pobres, que os avanços para gerar inclusão produtiva obtiveram menos sucesso relativo e onde há maior carência de instrumentos e ações massivas e eficazes.

Por seu turno, a Constituição Brasileira reconhece, no Artigo 6º, *o trabalho como direito social*. Todos os incisos do Artigo 7º são dedicados aos direitos do trabalhador assalariado, não prevendo formas outras para o exercício do trabalho produtivo que não sob o contrato de compra e venda de força de trabalho. O seu *caput*, no entanto, deixa aberta a possibilidade de se ir além da proteção ao trabalho assalariado, quando dispõe: " São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, *além de outros que visem à melhoria de sua condição social*" (grifo nosso).

4 UM CAMINHO TRILHÁVEL

Adotando-se o conceito de inclusão produtiva como todo *processo conducente à formação de cidadãos integrados ao mundo pelo trabalho, tendo como perspectiva proporcionar-lhes autonomia para sobreviver com dignidade sustentável*, estar-se-á avançando na realização do direito ao trabalho e se reconhecendo a necessidade de viabilizar outras formas que não a do assalariamento, como condição para que o país supere a miséria que sacrifica milhões.

Ao trazer a erradicação da pobreza extrema para o centro da estratégia de desenvolvimento nacional, a presidente da República aponta para a necessidade de serem concebidas ações de inclusão produtiva potentes e abrangentes, voltadas prioritariamente para as áreas urbanas, que concentram a maior parcela da população miserável.

Um primeiro passo é reconhecer as outras relações de produção existentes, que não apenas o assalariamento, conforme discriminado a seguir.

1) O enorme número de produtores independentes de bens e serviços, que vivem e trabalham precariamente nas cidades, sem qualquer apoio do poder público: os biscateiros, os " que fazem de tudo um pouco" , os que muito trabalham e quase nada ganham.

2) A economia familiar urbana que, diferentemente da agricultura familiar, é negativamente discriminada: por não ser legal e institucionalmente reconhecida; não ter acesso diferenciado ao crédito; na comercialização de seus produtos; e em virtude da inexistência de assistência técnica a ela dirigida, entre muitas outras discriminações.

3) Os milhares de empreendimentos autogeridos ainda batalham por reconhecimento e pelos mesmos direitos dos empreendimentos privados tradicionais e, consequentemente, pelo acesso aos mecanismos de promoção e apoio.

Enfrentar essa realidade é criar o potencial de incluir produtivamente, no mínimo, algo em torno de 10 milhões de inscritos no CadÚnico em idade ativa e aptos a trabalhar. Eles e suas famílias conformam parte significativa do contingente dos considerados em pobreza extrema. Estes brasileiros, vivendo nas periferias das grandes cidades, reclamam uma intervenção do poder público que tenha a natureza de um grande PRONAF urbano, ao lado da rápida universalização com elevada qualidade dos serviços de educação, saúde e assistência social.

O que se requer, portanto, é uma política nacional de inclusão produtiva, voltada prioritariamente a apoiar os trabalhadores urbanos muito pobres, o que se coaduna com a vontade social e política expressa na Carta Maior de avançarmos em assegurar o direito ao trabalho digno.

Uma política nacional de inclusão produtiva deve superar as principais dificuldades que os trabalhadores não assalariados enfrentam em uma economia de mercado com as características da nossa, quais sejam: o não reconhecimento de outras formas de produção portadoras de direitos; a inexistência de um serviço de inclusão tecnológica, assistência técnica e extensão urbana capaz de lidar com as especificidades dos empreendimentos produtivos dos setores populares; a insuficiência de linhas de financiamento a eles apropriadas; os obstáculos para o acesso aos mercados, inclusive os institucionais.

As condições estão maduras para a proposição de uma lei que crie uma política nacional de inclusão produtiva, com o estabelecimento de conceitos, princípios e diretrizes para a inclusão produtiva, a formalização de outras relações de produção (produtor independente, economia familiar urbana, empreendimentos autogeridos), a instituição do Sistema Nacional de Inclusão Tecnológica e Extensão Urbana (Sinteur), a criação de linhas de crédito à semelhança das concedidas pelo PRONAF aos agricultores familiares, e a utilização organizada e integrada das compras públicas como poderoso mecanismo de fomento e promoção.

Dos instrumentos de política acima indicados, é preciso empenho para a instituição do Sinteur, pois se trata, fundamentalmente, de estabelecer canais de coordenação e integração entre as universidades federais, os institutos federais de educação, ciência e tecnologia, os institutos e empresas públicas de pesquisa científica e tecnológica para que possam, pelas suas áreas de extensão, levar o apoio multidisciplinar necessário à afirmação econômica dos empreendimentos produtivos inclusivos.

Necessária também será a organização de um cadastro de empreendimentos inclusivos, sob a responsabilidade compartilhada dos ministérios do Trabalho e Emprego, do Desenvolvimento, Indústria e

Comércio Exterior (MDIC), do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), como condição para o acesso aos instrumentos de política referidos.

De igual maneira, considerável esforço organizativo será demandado para a construção das sinergias possíveis entre os grandes investimentos públicos e os investimentos privados com financiamento público e as iniciativas de inclusão produtiva nas regiões que os hospedam. Aqui, tratar-se-á de produzir as melhores informações com a maior antecedência possível, de modo a permitir a preparação das regiões receptoras para que possam fazer o máximo aproveitamento das oportunidades surgidas. E de construir os instrumentos de coordenação interfederativa e os arranjos provedores de governança territorial na área de influencia destes empreendimentos.

Evidentemente, trata-se de uma proposta razoavelmente complexa, de natureza multissetorial e interfederativa, exigindo um modelo operacional sofisticado. Uma proposta a ser coordenada por instância superior do aparato governamental, com grande capacidade negociadora e detentora de poderosos mecanismos de gestão estratégica. Todavia, algo perfeitamente construível a partir do estágio institucional e organizacional em que o país se encontra.

É cabível a expectativa de que sejam geradas milhões de novas ocupações produtivas, absorvendo porção majoritária dos que se encontram na base da pirâmide social brasileira, em particular os inscritos no CadÚnico aptos ao trabalho. Afirma-se aqui a elevada viabilidade de acabarmos com a pobreza extrema, mediante a formação de cidadãos capazes de sustentadamente produzirem os meios necessários à vida com dignidade.

Para que todo esse potencial se realize, todavia, exige-se um grande e organizado esforço de produção de inovações institucionais, de construção e coordenação de novas capacidades estatais e de apoio ao surgimento de novos sujeitos de direito. Mas, tanto aqui, em outros tempos, como em outras terras, este foi o roteiro seguido para o desenvolvimento nacional.

Reflexões sobre o desenvolvimento

Pensando as especificidades do capitalismo na América Latina e no Brasil*

O professor Ben Ross Schneider[1] realizou uma palestra no Ipea, em 30 de junho de 2011, com foco na perspectiva das *variedades do capitalismo* e nas bases institucionais do desenvolvimento do capitalismo na América Latina e no Brasil. Interessado nas diferenças e especificidades do capitalismo nestes países, Schneider acredita ser possível pensar em um modelo de capitalismo geral para a América Latina, denominado *economias de mercado hierárquicas*, o qual enfoca sobretudo a organização do investimento e dos negócios, bem como a qualidade do emprego e da mão de obra.

Especialista em política econômica e política latino-americana, Schneider argumenta que, embora entre os anos 1960 e 1970 diversos pesquisadores tenham começado a pensar nas diferenças constitutivas do capitalismo que se desenvolvia na América Latina, em anos posteriores este debate teria perdido centralidade. Segundo Schneider, uma das hipóteses que poderiam explicar este processo seria a importância adquirida por estudos que focavam o papel do Estado na economia. Tais estudos partiriam da ideia de que os mercados funcionam de maneira semelhante, não importando diferenças entre os países neste sentido. O foco deveria, portanto, recair sobre o Estado enquanto principal agente. Ademais, haveria a ideia de que modelos específicos de capitalismo só poderiam ser identificados em países desenvolvidos, devido ao seu histórico de desenvolvimento e à presença de instituições consolidadas. Schneider discorda destas visões, afirmando que seria, sim, possível pensar em instituições consolidadas no setor privado na América Latina. Além disso, ele acredita que o papel interventor do Estado teria diminuído em relação ao período do nacional-desenvolvimentismo, e atualmente a capacidade de intervenção dependeria muito mais das empresas privadas existentes.

Assim, o professor defende o uso do modelo de *variedades de capitalismo* para uma análise do desenvolvimento na América Latina. Este modelo ajudaria a suprir três lacunas principais da literatura tradicional sobre o tema: a ausência de dados sobre as formas distintas de governança corporativa em organizações privadas; a falta de foco na organização do trabalho dentro das empresas; e a pouca atenção dada à qualificação dos trabalhadores (SCHNEIDER, 2009). Além disso, conforme ressaltado pelo professor, na medida em que incorpora e combina pontos importantes de diferentes modelos analíticos, o modelo seria útil para " pensar as interações entre as partes da economia, o que normalmente não se faz" , uma vez que há uma tendência à compartimentalização dos estudos.

Essa noção de interação se expressa no conceito de *complementariedades institucionais*, no sentido de que a presença de uma instituição em uma esfera da economia pode influenciar – positiva ou negativamente – uma instituição em outra esfera. Por exemplo, se existe financiamento de longo prazo

---

* Texto elaborado por Isadora Araújo Cruxên, pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea, com base em palestra ministrada pelo professor Ben Ross Schneider, em 30 de junho de 2011, no Ipea.

1. Ben Ross Schneider é membro do Departamento de Ciência Política do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT) e diretor do programa MIT Brasil. Foi consultor da Fundação Ford, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Instituto das Nações Unidas de Pesquisa e Desenvolvimento Social (UNRISD). Entre suas principais áreas de interesse estão economia política, fundações institucionais do desenvolvimento econômico, burocracia e reforma administrativa, democratização, e Estado desenvolvimentista.

pelos bancos, aumenta-se a estabilidade no emprego na empresa que recebe este tipo de financiamento. Esta ideia de complementariedade foi introduzida por Hall e Soskice em seus estudos sobre variedades de capitalismo (HALL e SOSKICE, 2001). Estes autores identificaram duas variedades principais: o modelo liberal (LMEs – *liberal market economies*) e o modelo coordenado (CMEs – *coordinated market economies*), os quais se aplicariam, sobretudo, aos países desenvolvidos. Schneider argumenta, entretanto, que seria necessário pensar se existem também outros modelos e tipos de complementariedades presentes em países fora do espectro considerado no modelo inicial.

Pensando em diferentes mecanismos de alocação de recursos, na organização interna das grandes empresas privadas e em suas relações com ambientes políticos e econômicos, Schneider propõe a adição de duas categorias à tipologia inicial de *variedades de capitalismo*: modelo de redes (NMEs – *network market economies*) e modelo hierárquico (HMEs – *hierarchical market economies*) (SCHNEIDER, 2008). Na sua palestra, o enfoque recai sobre o modelo hierárquico, o qual corresponderia às economias latino-americanas, na concepção de Schneider. As quatro características centrais deste modelo seriam: a presença de multinacionais; a existência de grupos econômicos diversificados; um mercado laboral atomizado e segmentado; e níveis de qualificação e de educação bastante baixos.

Nesse modelo, a organização do investimento e do comércio ocorre de maneira hierárquica. Segundo Schneider, em todo tipo de organização ou empresa existe hierarquia, entretanto em graus variados; por exemplo, " as empresas [nos países da América Latina] têm donos ou blocos controladores; não se pode comprar empresas na bolsa [*hostile takeover*]" . Além disso, " os recursos para investimento vêm de dentro, de dentro dos grupos econômicos que juntam capital dentro das empresas do mesmo grupo; ou, no caso das multinacionais, vêm da sede da multinacional. (...) As próprias empresas são as mobilizadoras do financiamento para o investimento" , disse o professor. No caso dos grupos econômicos, a diversificação significa que a maioria dos grupos têm atividades em diferentes setores da economia. De acordo com dados apresentados por Schneider, estes grupos econômicos seriam responsáveis por cerca de 20% do produto interno bruto (PIB) dos países da América Latina. No caso brasileiro, o grau de diversificação seria menor que em outros países, mas ainda haveria um número razoável de empresas com atividades em diferentes setores. Outro aspecto importante, no que concerne aos grupos econômicos, seria que muitas destas organizações são controladas por famílias, em uma espécie de " hierarquia familiar" .

No que se refere ao mercado laboral, Schneider afirma que este seria caracterizado por um papel menor dos sindicatos, por uma grande rotatividade dos trabalhadores nos empregos (a permanência média do trabalhador por empresa é de três anos), por um alto grau de regulação e por uma economia informal bastante expressiva. Nesse contexto, o mercado laboral teria três segmentos: *i*) uma faixa de 10% a 20% de empregos formais, estáveis e muito qualificados; *ii*) uma faixa de 30% a 40% de empregos formais, porém de alta rotatividade e baixa qualificação; e *iii*) o restante, composto pelo mercado informal. Em termos de qualificação e educação, o professor mostra que as médias dos países latino-americanos avaliados pelo Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), estariam bem abaixo dos níveis recomendados.

Essas características resultariam, de acordo com o professor, em três complementariedades. Em primeiro lugar, haveria uma divisão do trabalho entre grupos econômicos e empresas multinacionais, de modo que os grupos econômicos tendem a se concentrar na área de *commodities* (setor primário), enquanto as multinacionais costumam ocupar o espaço das manufaturas de alta tecnologia. Em segundo lugar, ambos os tipos de empresas gerariam pouca demanda por trabalhadores qualificados. O domínio

de multinacionais em setores tecnológicos, intensivos em capital, mas pouco demandantes de mão de obra, inibiria iniciativas de pesquisa e desenvolvimento no país, as quais exigiriam um número maior de trabalhadores qualificados. Ao mesmo tempo, os setores primários, controlados pelos grandes grupos econômicos nacionais, empregam mais mão de obra, mas contratam pouco pessoal com maior qualificação. Para Schneider, portanto, a falta de demanda por trabalhadores qualificados não se verificaria somente nas empresas menores do setor informal, mas também nas empresas maiores do país. No caso brasileiro, no entanto, o professor reconhece que grandes empresas no setor de serviços, de comunicações e no setor financeiro geram maior demanda por trabalhadores qualificados, com pelo menos nível superior. Por fim, a última complementariedade refere-se à interação aparente entre rotatividade e qualificação. Segundo Schneider, em um quadro em que o trabalhador muda de emprego a cada três anos, as empresas têm pouco interesse em investir na capacitação de seus empregados, assim como os trabalhadores têm pouco interesse em aprender mais sobre a atividade que exercem na empresa. Em geral, portanto, não se reaproveitaria a qualificação recebida.

Schneider afirma que essas complementariedades seriam, em larga medida, negativas, resultando em uma espécie de resistência institucional ao desenvolvimento nos países da América Latina. Segundo ele, nesta variedade hierárquica, existiriam duas saídas possíveis. A primeira seria a rota escandinava, marcada, sobretudo, pelo investimento público na área de educação e pelo investimento privado em pesquisa e desenvolvimento. A segunda seria o investimento no setor de serviços, o que requereria, de acordo com o professor, uma base forte formada pela classe média, bem como uma base de exportação de serviços. De maneira mais ampla, contudo, Schneider busca demonstrar como a utilização da perspectiva de variedades do capitalismo pode ser uma ferramenta útil para identificar complementariedades negativas e positivas, algo que poderia contribuir para o processo de pesquisa e formulação de políticas públicas nos países em questão.

REFERêNCIAS

HALL, P. A.; SOSKICE, D. Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage. Oxford: Oxford University Press, 2001.

SCHNEIDER, B. R. Hierarchical market economies and varieties of capitalism in Latin America. *In*: Journal of Latin American Studies, v. 41, p. 553-575, 2009.

_____. Comparing capitalisms: liberal, coordinated, network, and hierarchical. Mar. 2008. p. 1-37. Disponível em: <http://www.ces.fas.harvard.edu/events/papers/Schneider_Comparing_Capitalisms.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2011.

Novo desenvolvimentismo, capacidade de Estado e capacidades humanas: breves anotações para debate

Roberto Passos Nogueira*

Passada a prolongada voga do pensamento neoliberal que predominou nas décadas de 1980 e 1990, o Estado está de volta à cena das políticas de desenvolvimento. Para as diferentes vertentes do novo desenvolvimentismo, o Estado é um protagonista destacado na criação das condições socioeconômicas que assegurem a amplitude e a durabilidade das ações em prol do desenvolvimento. Para os autores destas vertentes estão claras as importantes funções que cabe ao Estado executar, estas abrangem não somente a definição de objetivos e a condução de atividades de planejamento, como também as iniciativas de debate e de coordenação com as entidades representativas da sociedade civil e das empresas privadas, as quais, por sua vez, incidem sobre os objetivos e o próprio planejamento.

Fala-se hoje, inclusive, de um retorno à ótica weberiana, na medida em que a formulação e a efetivação das políticas de desenvolvimento teriam por base o desempenho competente da burocracia estatal, selecionada de acordo com critérios meritocráticos. A ênfase nas capacidades humanas constitui outro pressuposto comum a essas vertentes, importando na valoração das condições de saúde, da educação e das possibilidades de participação na esfera pública, tomando-se por base as concepções de justiça de Amartya Sen. Para este filósofo-economista, as capacidades humanas constituem, simultaneamente, finalidades e condições-chave do desenvolvimento. Boas condições de saúde, de educação e de envolvimento do cidadão nas discussões públicas constituem objetivos em si mesmos, pois favorecem a ampliação do escopo de liberdade das pessoas, para que estas possam escolher como querem viver. Mas, igualmente, representam habilidades favorecedoras da produtividade e da criatividade, sendo, portanto, fatores indutores do desenvolvimento.

É bem sabido que Sen considera imprescindível remover as medidas de variação do produto interno bruto (PIB) da sua posição de centralidade das avaliações do desenvolvimento. O verdadeiro fim do desenvolvimento seria o aumento da amplitude das liberdades pessoais, a fim de que cada um possa atingir os objetivos a que se propõe. Este é o significado essencial de sua proposta de "desenvolvimento como liberdade", que se fundamenta, evidentemente, numa matriz de pensamento liberal.

Com base no exame dos dados sociais de alguns países, Sen acentua que os avanços obtidos nos indicadores de educação e de saúde possibilitaram que certas reformas econômicas obtivessem, em período posterior, melhores resultados para a economia. Assim, com base na constatação "de que a educação e os cuidados de saúde podem ser produtivos a ponto de aumentarem o crescimento econômico", ganha força "o argumento para conferir maior ênfase a esses arranjos sociais em economias pouco desenvolvidas", sem se esperar pelo prévio enriquecimento de tais sociedades (SEN, 1999, p. 41).

O novo desenvolvimentismo tem salientado não só esse pré-requisito, associado aos resultados das políticas classicamente denominadas "sociais", como também à dimensão inovadora dos recursos institucionais do Estado, na medida em que estes elementos sejam capazes de definir rumos inéditos

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

para o desenvolvimento a partir do contexto histórico-cultural de cada país, excluindo, portanto, a possibilidade de imitação do percurso político-econômico seguido por outros países.

Os dois pressupostos mencionados, o da capacidade de Estado e o das capacidades humanas, são articulados da seguinte maneira por Peter Evans, um dos mais eminentes teóricos do novo desenvolvimentismo:

> (...) o desenvolvimento no século 21 dependerá de se gerarem ativos intangíveis (ideias, habilidades e redes) em vez de [se] estimular o investimento em máquinas e bens físicos orientados para a produção de bens tangíveis. Isso faz com que o investimento em capacidades humanas se torne economicamente mais crítico (o que inclui aquilo que é tradicionalmente conhecido como "capital humano"). Ao mesmo tempo, novas teorias do desenvolvimento pressupõem que o crescimento econômico depende das instituições políticas e da capacidade para definir objetivos coletivos. A abordagem de capacidades elabora o argumento político de modo mais firme, ao dizer que apenas o debate público e a deliberação franca podem efetivamente definir metas de desenvolvimento e assegurar os meios para atingi-las (EVANS, 2008, p. 3).

A respeito das capacidades humanas incorporadas nesses pressupostos, são pertinentes duas observações criticas que aqui serão apresentadas de forma bastante sumária e preliminar. A primeira diz respeito às precondições humanas da capacidade de Estado, e a segunda, a certas características dos processos acelerados de crescimento, que acompanham o desenvolvimento.

O argumento sobre a primeira questão pode ser assim formulado: o conceito de capacidades humanas, que é tomado por Sen e Evans como foco e objetivo final do desenvolvimento, não pode estar restrito ao campo da cidadania, mas precisa desde logo ser aplicado ao campo dos agentes de Estado. Mas não se trata apenas de uma qualificação educacional ou técnica da burocracia para dar conta dos trâmites administrativos dos projetos de desenvolvimento. É preciso salientar a necessidade de que os agentes estatais gozem também de habilidades para o "debate público e a deliberação franca". Se o Estado for composto apenas por uma burocracia tecnicamente bem preparada, mas desprovida de tais habilidades, que são de ordem política e cidadã, é pouco provável que seus agentes possam participar adequadamente dos debates com os representantes da sociedade civil e do empresariado acerca dos rumos e dos processos do desenvolvimento.

Tais qualidades poderiam ser exigidas do conjunto da burocracia, mas talvez baste que seja peculiar a uma fração dos agentes estatais, alçados à condição de gestores e dirigentes. Mas, certamente, quanto mais difusas forem essas habilidades no conjunto da burocracia de Estado, melhor será o resultado para o pressuposto processo de "desenvolvimento participativo". A exigência de uma burocracia neoweberiana, que se destacaria apenas por competências técnicas e educacionais, parece ser claramente insuficiente diante do resultado final ambicionado pelo novo desenvolvimentismo. No Brasil, por exemplo, não é plausível preparar novamente uma tecnocracia de Estado similar àquela que coordenou os projetos do "milagre brasileiro", na década de 1970.

É forçoso concluir que a meta de promoção das habilidades de debate e deliberação pública deve se aplicar tanto aos agentes de Estado quanto à cidadania em geral, pressupondo, naturalmente, que, neste contexto, os agentes de Estado cultivam interesses republicanos. Portanto, tem cabimento indagar de que modo no Brasil serão criadas suficientes condições objetivas e subjetivas para que as políticas de desenvolvimento comecem a ser postas em prática com observância dos pressupostos aqui indicados, ou seja, a partir da adequada capacidade de Estado para os fins de discussão e deliberação com a sociedade.

A segunda nota crítica se relaciona com a proteção às capacidades humanas no contexto de execução de projetos de crescimento acelerado. É usual pensar na promoção das capacidades humanas como

estando colocadas numa posição *ex ante* e *ex post* em relação aos processos de desenvolvimento, pois elas constituem precondições e objetivos do desenvolvimento. Contudo, cumpre sublinhar que os projetos de investimento maciço em certos polos geográficos de crescimento econômico geram necessidades específicas ou extraordinárias de proteção e promoção de determinadas capacidades humanas.

Esse argumento fica mais claro quando se considera, no contexto brasileiro, a atual etapa das políticas para o desenvolvimento, caracterizadas pelos projetos do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Por certo, a noção de crescimento acelerado cabe perfeitamente dentro dos dois pressupostos do desenvolvimento, tais como foram aqui brevemente explicitados, mas, evidentemente, não os esgotam. Porém, é lícito indagar: o que está acontecendo com as capacidades humanas no âmbito dos projetos de aceleração do crescimento?

Tais projetos vêm se traduzindo por grandes investimentos financeiros que combinam a criação de infraestrutura, sobretudo em transporte e energia, e a produção industrial, em certos polos geográficos, que atraem grande quantidade de trabalhadores, eventualmente acompanhados de suas famílias. Não menos importante para esta avaliação são as áreas de produção de *commodities* voltadas para o comércio exterior, especialmente mediante o agronegócio e a extração mineral, que por vezes aparecem integradas ao âmbito destes polos.

Embora se possa dizer que o desenvolvimento que se deseja para o país precisa envolver outras modalidades de empreendimentos, territorialmente mais difusos e de menor porte quanto à alocação de capitais, não há dúvidas de que os polos de grandes investimentos, concentrados e articulados entre si, estarão se multiplicando nos próximos anos. São justamente tais projetos agregados de crescimento acelerado que acarretam a necessidade de avaliar e criar políticas públicas de proteção às capacidades humanas.

Para os trabalhadores e suas famílias, os problemas que surgem nesses contextos de crescimento econômico acelerado são bem conhecidos: jornadas de trabalho muito prolongadas, insegurança no trabalho, alojamentos inadequados e superlotados, moradias familiares com condições higiênicas precárias, degradação ambiental, falta de escolas e de creches, falta de assistência médica, e episódios de violência e de criminalidade muitas vezes associados com a prostituição e o alcoolismo.

Embora a abordagem de Sen crie a perspectiva otimista de que, no longo prazo, as dimensões das capacidades humanas e do desenvolvimento interajam entre si de modo favorável a cada um destes termos, estamos diante de certas contingências sociais e econômicas que claramente conduzem a múltiplos riscos de privação destas capacidades. Portanto, é indispensável que esses modos de crescimento acelerado sejam desde logo acompanhados de medidas de proteção ou de segurança aos mais vulneráveis, isto é, os trabalhadores e suas famílias.

A uma instituição como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) compete avaliar essas situações específicas como parte de um contexto socioeconômico mais amplo e igualmente indicar que formas de proteção e de promoção das capacidades humanas são necessárias para os trabalhadores e suas famílias. Embora, muitas vezes, os trabalhadores deslocados para esses polos desfrutem de uma oportunidade de renda diferenciada, em face de sua trajetória de vida pregressa, é preciso considerar que o aumento da renda salarial representa um elemento pouco adequado para aferir o ganho potencial para as capacidades humanas e para avaliar o rumo que deveria ser tomado pelo desenvolvimento.

Com efeito, não basta o aumento de renda pessoal ou familiar para se comprovar que está havendo uma melhoria da qualidade de vida de certo grupo social. Ao contrário, as capacidades humanas podem ser restringidas de tal modo que se estabeleça um menor espaço de liberdade para “ escolher o que

cada um quer ser e o que fazer" , conforme a expressão bem conhecida de Sen; ou seja, dando origem a um estilo de desenvolvimento que arrisca comprometer a liberdade.

Parte de um estudo avaliativo dessa natureza consistiria em mapear os tipos de ameaças de privação e a medidas protetoras a serem adotadas nos seguintes campos vitais: processo de trabalho, moradia, saneamento, condições de saúde, acesso ao ensino, relações com o ambiente, medidas de segurança pública e acesso à justiça. Contudo, é preciso que a análise de cada uma destas dimensões se integre às demais, de modo que se capture o processo inteiro da determinação social das privações das capacidades humanas. Estes são exemplos que tornam imperioso o estabelecimento de uma "regulação do capital" por parte do Estado desenvolvimentista, em conformidade com certos conceitos originalmente formulados por Karl Polanyi e articulados mais recentemente por Bob Jessop, segundo os quais os limites da reprodução capitalista precisam ser fixados por medidas de Estado, pressupondo que o trabalho não é uma verdadeira mercadoria. A regulação do capital não é uma mera alternativa política, mas uma exigência imposta pela proteção às capacidades humanas, não apenas sob a forma da força de trabalho, mas em toda sua grande diversidade, como sublinha Jessop:

> Mesmo no nível mais abstrato de análise e muito menos em suas formas realmente existentes, a reprodução do capitalismo depende da obtenção de um equilíbrio inerentemente instável entre os apoios econômicos mediados pelo mercado e outros formas de apoio, extraeconômicas, cuja eficácia depende de sua localização para além dos mecanismos de mercado. Isto exclui a possibilidade de uma mercantilização de tudo e, *a fortiori*, as regras de uma economia puramente capitalista (JESSOP, 2003, p. 19).

Em consonância com esta anotação crítica, ressalta-se a necessidade de se criar um marco interpretativo especial para a promoção e a proteção das capacidades humanas aplicável aos projetos de aceleração do crescimento. Trata-se, concretamente, de um marco interpretativo a favor de ampla e eficaz regulação e proteção estatal destas capacidades em relação aos empreendimentos capitalistas em curso, conforme os conceitos de justiça elucidados por Amartya Sen.

REFERÊNCIAS

EVANS, B. P. In search of the 21st century developmental State. Brighton: GGPE/University of Sussex, Dec. 2008. (Working Paper, n. 4).

JESSOP, B. The future of the capitalist state. Cambridge: Polity, 2003.

SEN, A. Development as Freedom. New York: Anchor Books, 1999.

Mudança Institucional: o novo código florestal e a descentralização da política ambiental

Igor Ferraz da Fonseca*
Ana Paula Moreira da Silva**

1 Introdução

O *Código Florestal*[1] (CF) é um dos principais instrumentos de organização territorial existentes na política ambiental e sua função é estabelecer o regramento das formas de uso do solo. Assim, há uma expectativa de respeito a estas regras e conformidade dos atores sociais, independentemente da vontade que os atores tenham de estar conformados a elas. A este conjunto de regras e normas chamamos de instituições (STREECK e THELEN, 2005, p. 10). A definição das políticas públicas não depende apenas da disputa de interesses entre indivíduos e grupos, mas é prioritariamente influenciada pelas regras do jogo – ou instituições – que fornecem o ambiente contextual e as regras de interação entre os grupos. Por isso, os contratos e as regras sociais influenciam os processos de decisão em políticas públicas (NORTH, WALLIS e WEINGAST, 2009).

As instituições não são estáticas. As instituições são intrinsecamente dinâmicas, sendo alteradas continuamente (e gradualmente) em seu processo de implementação (STREECK e THELEN, 2005). Dessa forma, as instituições condicionam o comportamento dos agentes, mas este condicionamento não é perfeito, e existe um espaço para que os agentes promovam mudanças na estrutura para que as instituições possam atender aos seus interesses (MAHONEY e THELEN, 2010). É na perspectiva de instituições dinâmicas que se insere o debate sobre o Código Florestal.

O primeiro Código Florestal nasce em 1934 na tentativa de se definir em, objetivamente, bases para regular a exploração do recurso madeireiro (MEDEIROS, 2006). Uma nova versão do código foi formatada em 1965. Esta segunda versão é consequência da sensibilização para a problemática ambiental (MEDEIROS, 2006). Em termos de aplicação prática, o Código Florestal não conseguiu atingir os níveis de proteção ambiental que se propunha; porém, ainda constitui o principal instrumento brasileiro para a manutenção da vegetação natural existente em área privada (SPAROVEK, BENDES e BARRETO, 2010).

Alguns fatos da história ambiental aumentaram a rigidez das normas estabelecidas no Código Florestal, entre eles, as enchentes ocorridas em Santa Catarina no início da década de 1980 e o elevado pico de desmatamento da Amazônia em 1994 (ARAÚJO, 2010). Associada a isto, houve a institucionalização das multas e infrações ao meio ambiente, com a criação da Lei dos Crimes Ambientais (Lei nº 9.605), em 1998, e, recentemente, do Decreto nº 6.514/2008, que altera a lei dos crimes ambientais, e prevê multas claras ao não cumprimento do Código Florestal.

---

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, Instituições e Democracia (Diest) do Ipea.

** Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

1. Para melhor entendimento dos conceitos destacados ao longo deste texto, recomenda-se a leitura do glossário (anexo A).

O aumento dos mecanismos de *enforcement* do Código Florestal acarretou um esforço contínuo de certos grupos sociais em alterar o CF, no sentido de promover uma mudança institucional visando reduzir as restrições à exploração florestal.

A partir desse referencial teórico, este artigo discutirá as potenciais implicações da descentralização da política florestal e da ampliação de atribuições dos órgãos estaduais de meio ambiente, conforme a proposta em vigor no Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 30, de 2011,[2] que visa instituir um novo Código Florestal. As conclusões apontam que a mudança institucional representada pela aprovação do novo Código Florestal, que apresenta novas regras e define atribuições entre os entes da Federação, pode ter um efeito significativo na dinâmica política regional e local, gerando dúvidas sobre os esforços em prol da sustentabilidade da política florestal.

2 A PROPOSTA do NOVO CÓDIGO FLORESTAL – PRINCIPAIS MUDANÇAS

No atual contexto das discussões ambientais brasileiras, a alteração do Código Florestal atual (Lei nº 4.771/1965) emerge como tema central, ao retornar à pauta do congresso nacional, por meio do Projeto de Lei da Câmara nº 30, de 2011 (PLC nº 30/2011).[3] O PLC nº 30/2011 altera o CF ao inserir questões sobre regularização das propriedades rurais, exploração florestal, instrumentos econômicos, e ao propor novos recortes a serem utilizados nos seus dois instrumentos reguladores: as *áreas de preservação permanente* (APPs) e as áreas de *reserva legal* (RL).

A proposta atual do PLC nº 30/2011 não altera os valores de proteção legal para as APPs ou para as áreas de RL; porém, insere novos conceitos que influenciam o cálculo final destas áreas. O primeiro se refere ao conceito de área rural consolidada, que busca legalizar os *passivos ambientais* existentes nas APPs e áreas de RL que tenham sido gerados até 22 de julho de 2008. A data remete ao Decreto nº 6.514/2008, que define multas e penalidades ao não cumprimento do Código Florestal. Embora não se permitam novos desmatamentos, a proposta permite a legalização dos passivos ocorridos antes desta data. Assim, a proposta gera falta de isonomia entre aqueles que cumpriram e que não cumpriram a lei no passado, sem nenhuma bonificação para aqueles que a cumpriram (FEARNSIDE, 2010). Além disto, podem ser estimulados novos desmatamentos, uma vez que o sistema de fiscalização é deficiente para a totalidade do território do país.

O segundo conceito refere-se à *pequena propriedade rural*, que passaria a variar de acordo com o módulo fiscal do município. O módulo fiscal é uma medida considerada para o cálculo do Imposto Territorial Rural (ITR) e é variável no tempo e no espaço. Nos diferentes municípios brasileiros, o módulo fiscal varia de 5 a 110 hectares. Segundo o PLC nº 30/2011, as pequenas propriedades rurais ficariam isentas de recuperação de seus passivos de RL; porém, como o tamanho das pequenas propriedades difere entre os municípios, isto dificulta sua fiscalização. Ao mesmo tempo, todas as bases de dados de imóveis rurais existentes são limitadas em sua qualidade, e as propriedades rurais não possuem localização precisa nestas bases. Em teoria, a resolução destes problemas deveria anteceder a alteração da política florestal brasileira.

O cálculo dos passivos que deixariam de compor área de reserva legal nas propriedades rurais existentes no Brasil foi recentemente realizado pelo Ipea (IPEA, 2011). O estudo avaliou os potenciais passivos de reserva legal existentes caso a proposta seja aprovada, chegando à estimativa de que, num

2. O PLC nº 30/2011 encontra-se em tramitação no Senado Federal, sendo passível de sofrer alterações em seu conteúdo.

3. Na Câmara dos Deputados, a proposta do novo Código Florestal foi designada como Projeto de Lei nº 1.876, de 1999. Após aprovada na Câmara, a proposta seguiu para tramitação no Senado Federal e foi renomeada como Projeto de Lei da Câmara nº 30, de 2011.

cenário otimista, seriam isentos de recuperação de reserva legal 29,6 milhões de hectares, considerando-se apenas a área relativa aos minifúndios e pequenas propriedades. Na prática, isso implica que pelo menos 53% do passivo de reserva legal existente na caatinga e 50% do passivo existente na mata atlântica seriam isentos de recuperação. Em números brutos, o passivo existente na mata atlântica representa uma área maior que toda a área de *unidades de conservação federais* protegidas no bioma, o qual está altamente alterado pela ocupação humana, constituindo, assim, uma área indispensável para conservação e para a recuperação de seus passivos. Outro dado encontrado no estudo diz respeito ao cumprimento dos acordos internacionais do Brasil na Convenção do Clima. Nesse acordo, o Brasil compromete-se, entre suas metas, a reduzir 40% do desmatamento do cerrado e 80% na Amazônia, e tais metas seriam prejudicadas caso a nova proposta de CF se mantenha inalterada.

A aprovação do PLC nº 3.020/11 como substitutivo do atual Código Florestal ocorreu inicialmente em comissão especial da Câmara dos Deputados em julho de 2010. A partir de então, as discussões ao redor do assunto ampliaram-se, uma vez que as proposições inseridas no PLC nº 30/2011 não foram acatadas pela comunidade científica como um todo, que concorda com a necessidade de revisão do Código Florestal, mas acredita que as mudanças sugeridas pela proposta poderiam resultar em prejuízos irreversíveis para a biodiversidade (METZGER *et al.*, 2010; MICHALSKI, NORRIS e PERES, 2010; SBPC, 2011). Ao mesmo tempo, ocorre o apelo dos produtores rurais para retirar suas propriedades da ilegalidade no que se refere à existência de passivos ambientais. O resultado desta discussão é a polarização de opiniões acerca da nova proposta de Código Florestal, baseadas na perspectiva aparentemente dicotômica entre produção agrícola e preservação ambiental.

Finalmente, em maio de 2011, o texto contido no Projeto de Lei (PL) nº 1.876/1999, agora chamado PLC nº 30/2011, é aprovado na Câmara dos Deputados, adensado a duas emendas, de números 186 e 164. A Emenda nº 186 foi uma emenda substitutiva global que agrupa as alterações acatadas pelo plenário. Já a Emenda nº 164 altera o Artigo 8º do PL, permitindo a manutenção de atividades agropecuárias consolidadas em APPs. A Emenda nº 164 também estende aos estados a possibilidade de decidir sobre a supressão da vegetação em APPs (Art. 27, PLC nº 30/2011).

Nesse contexto, e a despeito das múltiplas implicações oriundas da possível aprovação do novo Código Florestal, este artigo discutirá as potenciais implicações da descentralização da política florestal e da ampliação de atribuições dos órgãos estaduais de meio ambiente, conforme a proposta em vigor no PLC nº 30/2011.

3 Possíveis efeitos da descentralização da política florestal

Como sustentado pelos defensores da proposta contida no PLC nº 30/2011, o aumento de atribuições dos órgãos estaduais de meio ambiente poderia ser visto como tentativa de fortalecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), contribuindo, portanto, para o aperfeiçoamento da política florestal. A ideia que sustenta esta proposta parte do pressuposto de que descentralizar a elaboração e a implementação de políticas públicas torna o processo mais eficiente, ágil, democrático e sensível às peculiaridades locais. Entretanto, no que tange ao PLC nº 30/2011, dois argumentos mostram alguns problemas que podem advir do processo de descentralização previsto na nova proposta de Código Florestal.

Em primeiro lugar, a descentralização pode ter o efeito imprevisto de fortalecer elites locais (PORTES e LANDOLT, 2000; RIBOT, 2007; MANOR, 2004; BURSZTYN, 1984). Neste sentido, a sustentabilidade ambiental no nível estadual dependeria do projeto político do Poder Executivo e das peculiaridades do sistema político estadual. Logo, se a diretriz do governante local for a de sobrepujar a sustentabilidade

local aos interesses dos grandes produtores rurais locais, ele terá condições de fazê-lo caso a mudança institucional gerada pelo novo Código Florestal se concretize.

Um segundo ponto mostra que os esforços de descentralização, bem-sucedidos em algumas situações, podem ser negativos quando se expressam em realidades em que a presença do poder público é tímida e até mesmo inexistente. Este é o caso, em muitas localidades do Brasil, por ser um país de dimensões continentais, e, em especial, aplica-se às áreas de fronteira de colonização, como em algumas partes da Amazônia, que são localidades-chave na implementação da política florestal. Ali a ausência do Estado abre espaço para o surgimento de poderes paralelos privados, em certos casos, legitimados pela força de seus protagonistas. A descentralização das atribuições contidas no projeto do novo Código Florestal para estados que não tenham infraestrutura técnica instalada e recursos humanos e financeiros disponíveis para a área ambiental podem ser elementos cruciais para a redução da efetividade da política florestal.

Um exemplo desses pontos é a proposta de descentralizar a atribuição de aprovar a intervenção ou supressão de vegetação nativa em APPs para os estados da Federação.[4] Há casos recentes de estados que aprovaram leis e medidas ambientalmente brandas, que reduzem a eficácia do Código Florestal (SOUTO, 2009). Caso os interesses locais apontem no sentido de aprovar indiscriminadamente a supressão de vegetação em APPs, isto poderá constituir medida problemática, já que os órgãos estaduais de meio ambiente podem ser mais vulneráveis aos interesses locais que os órgãos federais. Dependendo da orientação do governo estadual, a supressão de vegetação nativa em APPs pode ocorrer sem ser pautada por critérios técnicos, gerando prejuízos ambientais significativos.

Outros exemplos são o cadastro ambiental rural e o programa de regularização ambiental, previstos no projeto de lei do novo Código Florestal (PLC nº 30/2011, capítulo IV, Da regularização ambiental). Segundo o PLC, o produtor rural deve apresentar ao órgão estadual de meio ambiente um croqui de sua propriedade ou posse, informando a porcentagem de área de preservação permanente e reserva legal nela contidas. Em seguida, o órgão estadual deve ratificar a veracidade das informações prestadas pelo proprietário da terra ou possuidor. A ratificação pelo órgão estadual inclui o produtor rural em um programa de regularização ambiental, por meio de um termo de compromisso assinado entre as partes, que constituirá título executivo extrajudicial. Na vigência do termo de compromisso, " o proprietário ou possuidor não poderá ser autuado e serão suspensas as sanções decorrentes de infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de vegetação em áreas de Reserva Legal, Áreas de Preservação Permanente e áreas de uso restrito" (PLC nº 30/2011, Art. 33, § 4º).

Do exposto, o órgão ambiental é o responsável por fiscalizar *in loco* as informações sobre áreas de preservação ambiental e reservas legais prestadas pelo proprietário ou possuidor. Além disso, no PLC do novo código, não há nenhuma determinação ao órgão estadual que garanta que este exercerá tais atividades de fiscalização, sendo, assim, uma atribuição facultativa.

Duas implicações podem ser extraídas do exemplo acima. A primeira delas é que o órgão ambiental pode decidir não efetuar essa fiscalização *in loco*, caso este não seja um objetivo do governo estadual. A segunda implicação é que, mesmo que o órgão ambiental decida fiscalizar, não há como garantir a efetividade desta fiscalização quando o órgão ambiental estadual não tiver recursos humanos, recursos financeiros e infraestrutura técnica instalada para a atividade, fatores que são generalizados entre os

4. Essa atribuição pertence ao Poder Executivo federal, conforme o Código Florestal em vigor (Art. 3º § 1º e Art. 4º § 1º da Lei nº 4.771/1965).

órgãos ambientais no Brasil e, em especial, entre os órgãos estaduais e municipais. Ressalte-se que a última implicação é ainda mais crítica, na medida em que boa parte dos estados da Amazônia Legal possui grande extensão territorial e/ou dificuldades de acesso a áreas isoladas, dificultando ainda mais a fiscalização pelos órgãos estaduais. Nestes casos, a descentralização prevista no novo código significa simplesmente uma renúncia à regulação pública do interesse público.

Por fim, os defensores no PLC poderiam argumentar que a proteção ambiental no âmbito estadual deveria ser decidida pelos habitantes locais, que seriam aqueles diretamente afetados pela questão. Em outras palavras, se os habitantes do estado *X* decidem legalizar o desmatamento, os habitantes do estado *Y* não seriam diretamente afetados pela decisão dos habitantes de *X*. Embora a validade deste argumento seja questionável nas diversas áreas de política pública, na área ambiental, ele é inaplicável. Isto ocorre porque grande parte dos ativos ambientais, incluindo as florestas, são bens coletivos, e sua manutenção gera benefícios não só para habitantes de um estado específico, mas para todos os brasileiros. Portanto, a captura de carbono, a preservação da biodiversidade, a qualidade dos recursos hídricos e demais serviços ambientais prestados pelas florestas estão em consonância com os interesses nacionais e globais, extrapolando os interesses locais.

Dessa forma, a descentralização, princípio consagrado na Constituição brasileira de 1988, é elemento que pode contribuir para o aumento da eficácia na execução de políticas públicas. Entretanto, isto não é regra geral e depende, sobretudo, da área de política pública, dos interesses envolvidos e dos recursos disponíveis.

4 Considerações finais

A mudança institucional oriunda da aprovação do novo Código Florestal demonstra a dinâmica institucional, abrindo espaço para esforços de atores e grupos sociais no sentido de readequar as instituições para que estas atendam a seus interesses, que não estão necessariamente alinhados aos interesses coletivos.

A partir da análise dos novos dispositivos de descentralização da política florestal contidos no PLC nº 30/2011, que trata do novo Código Florestal, identifica-se que a transferência de atribuições aos estados da Federação relacionadas às decisões de supressão de vegetação nativa em área de preservação permanente e à gestão do cadastro ambiental rural e do programa de regularização ambiental podem não contribuir, em certos casos, para a promoção da sustentabilidade ambiental em território nacional e para o aperfeiçoamento da política ambiental brasileira.

Referências

ARAÚJO, S. M. V. G. Origem e principais elementos da legislação de proteção à biodiversidade no Brasil. *In*: GANEM, R. S. Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010.

BURSZTYN, M. O poder dos donos: planejamento e clientelismo no Nordeste. Petrópolis: Vozes, 1984.

FEARNSIDE, P. M. Código Florestal: as perdas invisíveis. Ciência Hoje. v. 46, p. 66-67, 2010.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Código Florestal: implicações do PL nº 1.876/99 nas áreas de reserva legal. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110616_comunicadoipea96.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2011.

BRASIL. Lei Federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. Brasília: Casa Civil, 1965.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A Theory of Gradual Institutional Change. *In*: MAHONEY, J.; THELEN, K. (Orgs.). Explaining institutional change: ambiguity, agency and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MANOR, J. User committees: a potentially damaging second wave of decentralization? The European Journal of Development Research, v. 16, n. 1, p. 192-213, 2004.

MEDEIROS, R. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. Ambiente & Sociedade, v. 1, p. 41-64, 2006.

METZGER, J. P. *et al.* Brazilian law: full speed in reverse? Science, v. 329, p. 276-277, 2010.

MICHALSKI, F.; NORRIS, D.; PERES, C.A. No return from biodiversity loss. Science, v. 329, p. 1.282, 2010.

NORTH, D; WALLIS, J.; WEINGAST, B. Violence and social orders. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

PORTES, A; LANDOLT, P. Social capital: promise and pitfalls of its role in development. Journal of Latin American Studies, v. 32, p. 529-547, 2000.

RIBOT, J. Representation, citizenship and the public domain in democratic decentralization. Society for International Development, v. 50, n. 1, p. 43-49, 2007.

SBPC – SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA; ABC – ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS. O Código Florestal e a ciência: contribuições para o diálogo. Brasília: SBPC, 2011. Disponível em: <http://www.abc.org.br/IMG/pdf/doc-547.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2011.

SOUTO, L. Código (anti)ambiental de Santa Catarina. Oeco, 24 mar. 2009.

SPAROVEK, G.; BENDES, G.; BARRETO, A. G. P. Brazilian agriculture and environmental legislation: status and future challenges. Environmental Science Technology, v. 44, n. 16, p. 6.046-6.053, 2010.

STREECK, W.; THELEN, K. Introduction: institutional change in advanced political economies. In: STREECK, W.; THELEN, K. (Orgs.). Beyond continuity: institutional change in advanced political economies. Oxford: Oxford University Press, 2005.

ANEXO A

glossário: conceitos-chave para entender o código florestal

Áreas de preservação permanente (APPs): são áreas localizadas na zona rural ou urbana que restringem o uso da terra ao redor de rios, nascentes, lagos ou reservatórios e nos topos de morros (Art. 2º, Lei nº 4.771/1965), bem como nas áreas consideradas vulneráveis e/ou necessárias à proteção pelo poder público (Art. 3º, Lei nº 4.771/1965). No caso das nascentes, os valores de proteção são de 50 metros de vegetação ao redor da nascente e, no caso dos rios, os valores variam de 30 metros, para rios com menos de 10 metros de largura, até 500 metros, para os rios com largura superior a 600 metros.

Código Florestal (CF – Lei nº 4.771/1965): como instituição-chave na definição de regras para o uso do solo e proteção florestal, é um dos principais instrumentos jurídicos da política ambiental brasileira. Atua regulando usos por meio de dois instrumentos principais: as áreas de preservação permanente (APPs) e a reserva legal (RL).

Minifúndios: são as propriedades com menos de um módulo fiscal.

Passivo ambiental: é compreendido como a diferença entre o valor estabelecido por lei (valor teórico) e a porção real protegida na prática (valor real) (IPEA, 2011).

Pequena propriedade rural: é a área explorada pelo proprietário/posseiro e sua família, em que 80% da renda familiar é proveniente da propriedade. Para ser considerada pequena propriedade, sua área não pode ultrapassar 150 hectares na Amazônia legal, 50 ha no polígono das secas ou a leste do meridiano 44°W no Maranhão e 30 ha no restante do país (Art. 1º, § 2º, Lei nº 4.771/1965).

Reserva legal (RL): é a cota florestal em cada propriedade rural cuja utilização é restrita às atividades de exploração sustentável. A RL é de tamanho variável de acordo com o bioma em que está localizada. No bioma amazônico, a porcentagem de proteção é de 80%, no cerrado situado no bioma amazônico, é de 35%, e nos demais biomas, é de 20%. É permitido o cômputo da área de APPs em RL quando o tamanho da área exceder 80% da propriedade na Amazônia, 50% nas demais regiões do país, e 25% na pequena propriedade (Artigo 16, § 6º, Lei nº 4.771/1965).

Unidade de conservação (UC): é um espaço territorial legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (Lei nº 9.985/2000).

Notas de Pesquisa

Emenda pior que o Soneto? a emenda 32 e a edição de medidas provisórias

Acir Almeida*

A Emenda Constitucional nº 32, promulgada em setembro de 2001, teve como objetivo frear o uso intenso de medidas provisórias (MPs) pelo Poder Executivo e, assim, recuperar a capacidade decisória do Legislativo. Curiosamente, o uso destas medidas aumentou substancialmente nos anos que se seguiram à reforma. No período de 1995 a 2000, foram editadas 38 novas medidas por ano, em média. No período de 2002 a 2007, após a emenda, a média cresceu para 65. Ou seja, houve um aumento de 71%. Esta constatação levou vários analistas a concluir que a emenda "saiu pior que o soneto" (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2007; FIGUEIREDO, 2008; PEREIRA, POWER e RENNÓ, 2006).

Todavia, uma análise mais detida do efeito da emenda sobre o padrão de uso de MPs durante o período de 1995 a 2007 permite uma conclusão mais otimista. Pode-se afirmar que a emenda reduziu substancialmente o uso relativo de MPs na produção de leis e de políticas públicas, e apenas aumentou o uso deste instrumento para a abertura de créditos extraordinários ao Orçamento da União. O objetivo deste artigo é explicar como se chegou a estes resultados. Antes, contudo, convém fazer uma breve contextualização.

Entre as várias prerrogativas institucionais do Poder Executivo brasileiro no processo de produção de políticas públicas, destaca-se o poder de editar MPs, previsto no Artigo 62 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Diferente do instrumento legislativo convencional, o Projeto de Lei, a MP tem força de lei imediata e prazo bastante curto para ser votada pelo Congresso. Permite, assim, que o Executivo interfira diretamente na agenda daquele, determinando sobre o que e quando os congressistas devem deliberar.

A despeito de ter sido originalmente concebida como instrumento extraordinário, para ser usada em casos de "relevância e urgência", a MP tem sido utilizada de forma intensa por todos os presidentes da República, inclusive para tratar de questões rotineiras. Em boa parte, isto foi estimulado pelo próprio Congresso, que sempre foi permissivo na aplicação da cláusula de relevância e urgência. Ademais, a prática, também autorizada pelo Congresso, de reedição continuada de medidas não votadas estimulou ainda mais o seu uso, pois reduziu o custo de negociação do governo com uma maioria parlamentar. Para se ter uma ideia da situação existente imediatamente antes da reforma constitucional, basta observar que, no início de 2001, havia 75 medidas reeditadas e ainda pendentes de votação, 80% delas originalmente editadas antes de 2000.

Entre as mudanças inauguradas por meio da emenda, destacam-se a criação de restrições quanto às matérias que podem ser tratadas por meio de MPs; a tramitação das medidas na Câmara e no Senado, em vez de em sessões conjuntas do Congresso; a ampliação do prazo de tramitação de 30 para 120 dias; o trancamento da pauta da Casa em que a MP estiver tramitando, caso esta não seja votada até 45 dias após sua edição; a proibição da reedição de medidas não votadas; e, por fim, a eliminação da obrigatoriedade da regulação dos efeitos legais produzidos pelo texto original de medidas alteradas, rejeitadas ou que perderam a eficácia.

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Dessas mudanças, somente a proibição da reedição de medidas não votadas afetaria a decisão do Executivo de propor políticas por meio de MPs em vez de Projetos de Lei. Especificamente, o impacto esperado do fim da reedição seria reduzir a edição de novas MPs, porque se torna necessário ao Executivo obter o apoio de uma maioria dos congressistas para que suas MPs sejam aprovadas, tal como no caso dos Projetos de Lei. Nenhum efeito poderia ser esperado das novas restrições materiais, pois elas dizem respeito a matérias raramente tratadas por meio de MPs. Embora o trancamento da pauta tenha aumentado o custo do atraso na votação de MPs, não há razão aparente para que esta regra resulte em qualquer vantagem estratégica, seja para o Executivo, seja para o Congresso. Da mesma forma, não haveria razão para se esperar efeito relevante de qualquer uma das demais mudanças.

Para se analisar o efeito da emenda, o primeiro passo foi identificar e separar as MPs de abertura de créditos extraordinários ao Orçamento da União. Estas medidas, de natureza orçamentária, obedecem a uma lógica distinta das demais, pois os créditos extraordinários somente podem ser abertos por MP e não requerem a aprovação do Legislativo.[1] Das MPs originais editadas entre janeiro de 1995 e dezembro de 2007, 20% foram para abertura de crédito extraordinário.

O passo seguinte foi a definição de uma medida da frequência de MPs. Em vez do número de medidas originais editadas em certo período, utilizou-se a proporção em relação ao total de iniciativas de lei do Executivo (MPs mais Projetos de Lei). São duas as justificativas para se usar esta medida de frequência relativa. Primeiro, porque ao apresentar uma proposta legislativa, o Executivo pode escolher entre fazê-lo via MP ou via Projeto de Lei. Segundo, porque a proporção permite isolar o efeito do tamanho da agenda do governo, que é o aumento ou a diminuição no número de medidas decorrente do aumento ou da diminuição da quantidade de itens que formam a agenda de políticas públicas do governo.

Como MPs não orçamentárias em princípio somente podem tratar de matéria de lei ordinária, no cômputo da sua proporção foram utilizados os projetos de leis ordinárias (PLs) apresentados pelo Executivo. No cômputo das medidas orçamentárias, foram utilizados os projetos de leis do Congresso Nacional (PLNs) apresentados pelo Executivo para solicitar créditos adicionais ao orçamento. Embora as aberturas de crédito extraordinário somente possam ser feitas por meio de MP, o uso dos PLNs no cômputo da sua proporção justifica-se pelo fato de, após a reforma, a maior parte dos créditos abertos por MP não terem natureza extraordinária, embora sejam classificados como tal (GOMES *et al.,* 2009). Ou seja, o Executivo passou a editar MPs, em vez de PLNs, para abrir créditos adicionais não extraordinários.

As proporções de MPs orçamentárias e não orçamentárias foram computadas, respectivamente, para cada ano e mês do período de 1995 a 2007. A adoção da periodicidade anual no caso das MPs orçamentárias deveu-se à apresentação de PLNs estar concentrada em dois ou três meses do ano. Janeiro de 1995 pareceu um ponto natural para iniciar a série de dados, pois naquele mês foram inaugurados o mandato do presidente Cardoso e uma fase de relativa estabilidade econômica e política. Decidiu-se finalizar a série em dezembro de 2007 de maneira a capturar o período de uso mais intenso de MPs, haja vista seu forte declínio nos anos seguintes. As conclusões da análise não são diferentes quando se amplia a série até 2010.

Na estimação do efeito da emenda sobre a proporção de MPs, procurou-se isolar os efeitos de outros fatores potencialmente relevantes. No caso das medidas não orçamentárias, os principais fatores levados em conta foram: o grau de articulação entre o Executivo e a sua coalizão de partidos na Câmara de Deputados, expresso em termos da proporcionalidade com que postos ministeriais são distribuídos

1. Ver Artigo 44 da Lei nº 4.320/1964 e Artigos 62 e 167 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

entre os partidos da coalizão; o presidente, se Cardoso ou Lula; a popularidade do presidente; o *status* da coalizão de governo, se minoritária ou não; e os anos nos quais ocorreram eleições nacionais. No caso das MPs orçamentárias, devido ao pequeno tamanho da amostra, foi levada em conta apenas a ocorrência de ano eleitoral.

Os resultados das análises multivariadas mostram que a emenda reduziu a proporção mensal média de MPs não orçamentárias em 59%, e aumentou a proporção anual média de MPs orçamentárias em quase 300%. Ambos os resultados são estatisticamente significativos.

O forte aumento no uso de MPs para abertura de créditos adicionais ao orçamento foi um efeito inesperado da reforma que ainda requer explicação. Afinal, além de a emenda não ter alterado as regras de uso de MPs para tratar de matéria orçamentária, não há nada naquela que leve à expectativa de um efeito direto sobre a frequência de uso destas medidas.

De qualquer maneira, como as aberturas de créditos não podem criar nem alterar políticas públicas, mas tão somente reforçar a execução das já aprovadas pelo Congresso, e dado o seu reduzido número em relação às demais medidas, não orçamentárias, pode-se concluir que a emenda foi eficaz na realização do objetivo de frear o uso de MPs no processo de produção e alteração de políticas públicas. Neste sentido, a percepção generalizada de que a emenda teria "saído pior que o soneto" merece ser, se não corrigida, ao menos qualificada.

Mesmo após dez anos da reforma, esta reavaliação não deixa de ser oportuna por pelo menos duas razões. Em primeiro lugar, porque é importante desfazer a percepção de que a emenda teria produzido efeito contrário ao esperado e, assim, reafirmar a eficácia de mecanismos institucionais no controle da edição de MPs. Em segundo lugar, em razão de ainda estar viva a discussão sobre freios institucionais ao uso deste instrumento, como demonstra o debate sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 11/2011, em andamento no Congresso.

REFERÊNCIAS

O ESTADO DE SÃO PAULO. Entulho maior do Congresso. São Paulo, 9 jan. 2007. Editorial. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?page=&cod=347032>. Acesso em: 30 jun. 2011.

FIGUEIREDO, A. C. Pior a emenda fixa do que o remendo provisório. Revista Insight Inteligência, v. 41-46, abr., maio, jun. 2008.

GOMES NETO, J. M. W. *et al*. Governabilidade, urgência e relevância: medidas provisórias e a judicialização da política orçamentária no Brasil. Revista Política Hoje, v. 18, n. 2, p. 206-238, 2009.

PEREIRA, C.; POWER, T. J.; RENNÓ, L. A novela sem fim das medidas provisórias: eliminação do trancamento da pauta é essencial. Valor Econômico, 20 mar. 2006. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?page=&cod=27459>. Acesso em: 30 jun. 2011.

Participação Social como Método de Governo? Uma agenda de pesquisa sobre as interfaces socioestatais no governo federal

Alexander Vaz*
Roberto Pires**

Nestas breves páginas expõe-se a linha de pesquisa que se vem delineando na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) a respeito das interfaces estabelecidas entre Estado e sociedade no Brasil no âmbito do planejamento e desenvolvimento de políticas públicas em áreas temáticas diversificadas. Nas últimas décadas, foi perceptível a disseminação de formas de interação e colaboração de cidadãos, grupos da sociedade e atores privados na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas. Supostamente, tais interfaces teriam o potencial de promover maior inclusão social, legitimidade das decisões públicas e racionalização de recursos, em virtude da adoção de métodos de consulta aos indivíduos, grupos e entidades impactados por decisões eventualmente tomadas (ISUNZA e HEVIA, 2006).

O atual governo brasileiro tem sustentado uma proposta de "participação social como método de gestão", coroando e acelerando um processo iniciado décadas atrás de institucionalização e fortalecimento de conselhos gestores; conferências temáticas, audiências e consultas públicas; mesas de negociação; ouvidorias; e diversos outros fóruns públicos e canais de interlocução entre Estado e sociedade no planejamento e execução de programas federais. Faz-se oportuno saber, portanto, o atual estágio deste processo, quais tipos de canais de interface têm sido constituídos, sua frequência e distribuição por tipos de programa e atividades governamentais, além das implicações derivadas de sua maior ou menor intensidade.

Tradicionalmente, as análises e avaliações da democratização das políticas públicas via abertura de canais de interface entre Estado e sociedade se organizam tendo como ponto de partida a seleção de mecanismos específicos (como conselhos, conferências, audiências, ouvidorias etc.), procedendo-se, então, à discussão de sua existência, funcionamento, incidência e efetividade sobre a política pública. Diferentemente, este mapeamento toma como ponto de partida os programas federais que compõem os Planos Plurianuais (PPA) de 2004-2007 e 2008-2011 e, a partir dos programas, avalia a existência, incidência e distribuição dos referidos mecanismos. Dessa forma, proporciona uma leitura mais abrangente da incorporação destes nas ações do governo federal brasileiro.

Na próxima seção, realiza-se breve contextualização teórica que propõe a utilização do conceito de "interface", em substituição ao conceito de participação social, dado ser aquele capaz de abarcar maior complexidade e variabilidade de tipos de canais de interlocução entre Estado e sociedade que este. Na sequência, apresentam-se alguns dos dados elaborados a partir de informações disponíveis no Sistema de Informações Gerenciais e Planejamento (SigPlan) do governo federal. Os dados sugerem indicações da incidência e dos tipos de interface socioestatal empregados nos programas federais ao longo da última década. Por fim, traçam-se considerações finais que indicam alguns dos próximos passos na formulação de uma agenda e das implicações da pesquisa sobre o tema.

---

* Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diest do Ipea.

1 PARticipação e interfaces socioestatais

A discussão sobre as interseções existentes entre Estado e sociedade nos processos públicos de tomada de decisão, especialmente no âmbito do planejamento em políticas públicas, tem raízes, pode-se dizer, numa concepção de governo que confere relevância ao papel da sociedade como partícipe da construção, direcionamento e monitoramento da administração pública. Este processo, segundo Isunza e Hevia (2006), funda-se em pelo menos três elementos principais: as lutas sociais por autonomia; as transformações institucionais dos Estados nas últimas décadas; e a busca por legitimidade nas decisões tomadas.

Ao se tomar por base o caso do Brasil, não é difícil perceber que, de fato, esse é um padrão analítico consistente. A existência de conselhos gestores da área da saúde em praticamente todos os municípios brasileiros (VAZ, 2011) ilustra que não é banal discutir interfaces entre Estado e sociedade no Brasil democrático. Tais oportunidades de interações entre Estado e sociedade podem, todavia, assumir contornos e formatos institucionais muito diversificados. A concretização destas interlocuções pode dar-se no âmbito coletivo, levando-se em consideração uma diversidade de atores, desde os grupos de interesse já estabelecidos até grupos minoritários.

O contato também pode ser estabelecido no nível da negociação e interlocução individual, com a disponibilização de canais específicos de reclamações e sugestões, como é o caso das ouvidorias. Em adição, esta miríade de formatos institucionais carrega em si variações na capacidade do Estado de se tornar mais ou menos permeável às demandas e, principalmente, de assumir corresponsabilização no planejamento público. Isto quer dizer, em última instância, que podem existir canais com baixo poder decisório, isto é, com baixo poder de *enforcement*, mas dotados de significativo poder informacional e revestidos de expressivo caráter consultivo.

Com base nessa constatação, não é difícil notar o embasamento da escolha metodológica pelo conceito de interface no lugar do conceito de participação para analisar os tipos de canais instituídos e concretizados pelo governo brasileiro. A interface consiste num espaço político, isto é, num espaço de negociação e conflito estabelecido intencionalmente entre atores, cujos resultados podem gerar tanto implicações coletivas, quanto implicações estritamente individuais (ISUNZA e HEVIA, 2006). Considerando-se estes atores como sendo, de um lado, o Estado, e, de outro, a sociedade, pode-se pensar em arenas políticas cujas dinâmicas se delineiam por temáticas específicas e pelas preferências, narrativas e interesses de cada agente. Por seu turno, o conceito de participação tem sido trabalhado pela literatura pertinente num âmbito mais restrito, referente às relações políticas estabelecidas entre Estado e sociedade em arenas de políticas públicas setoriais específicas e com vistas a gerar resultados de implicações coletivas, como no caso das políticas de saúde, assistência social, educação, entre outras.

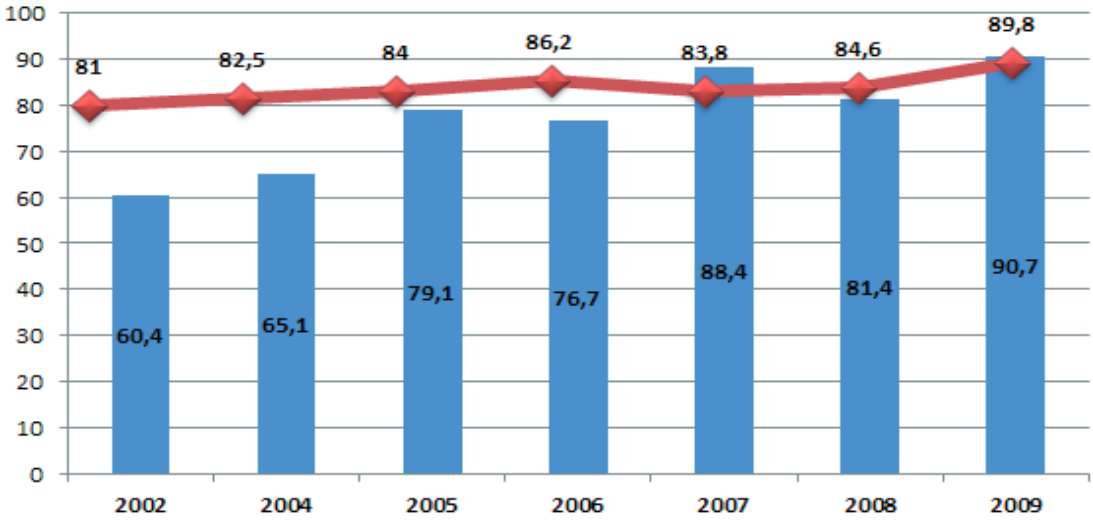
2 MAPEAndo interfaces socioestatais no Brasil

Com o objetivo de avaliar as interfaces Estado e sociedade no governo federal brasileiro, este estudo faz uso de informações oriundas do SigPlan, sistema de acesso restrito, mantido pela Secretaria de Planejamento e Investimentos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP). O SigPlan foi criado em 2000 com o objetivo de auxiliar na elaboração e acompanhamento do PPA do governo federal, por meio da centralização e sistematização computacional de informações quantitativas e qualitativas relativas à implementação dos programas e ações governamentais (OLLAIK e MEDEIROS, 2010). A observação dos dados no que tange à temática das interfaces socioestatais ofereceu oportunidade metodológica importante, pois o sistema compreende, provavelmente, a base de dados com maior grau de sistematização de informações sobre formas de articulação e participação nos programas federais.

2.1 Incidência geral das interfaces socioestatais

O primeiro tópico delineado para análise refere-se à incidência geral dos canais de interface nos programas do governo federal. Neste caso, analisa-se tanto a existência, ou não, de um movimento de adensamento e incremento do número destes canais, quanto a diversificação da quantidade de órgãos federais envolvidos no processo. Os dados disponíveis abrangem o período entre 2002 e 2009 e compreendem informações sobre a existência de formas variadas de interface socioestatal nos programas federais, como reuniões com grupos de interesse, consultas públicas, audiências públicas, ouvidorias, conselhos setoriais, conferências, e outros. Neste período de tempo, pode-se perceber, tal como mostrado no gráfico 1, variação relativa à incidência de interfaces socioestatais em programas e órgãos federais.

GRÁFICO 1
Quantidade de órgãos e programas com interface socioestatal (2002-2009)
(Em %)



Fonte: brasil (2010).

O gráfico 1 expressa duas informações: a linha indica a porcentagem de programas federais nos quais se observou existência de canais de interface por ano; as barras indicam a porcentagem de órgãos, como ministérios e autarquias, que adotaram estes canais em seus respectivos programas, por ano. A primeira observação é que a quantidade de programas que primaram pelo incentivo à interface já era bastante elevada em 2002, mas logrou variar positivamente no período considerado. Em 2002, a porcentagem de programas com interface socioestatal era de 81% e, já em 2009, passou para 89,8%, o que representa uma variação de aproximadamente 9% no período.

Além do crescimento em quantidade de programas que incentivaram a estruturação de canais de interface, vale a pena verificar qual a distribuição desse processo de abertura segundo o volume de órgãos que o fazem. Os dados apontam que, em 2002, 26 órgãos tinham programas que incentivavam a interface socioestatal. No ano seguinte, em 2004, este número passou para 28, e para 34 em 2005, mantendo-se esta média até 2009, quando 39 órgãos tinham programas com interface socioestatal. Assim, pode-se dizer que houve também uma diversificação dos locais de interação sociedade-Estado

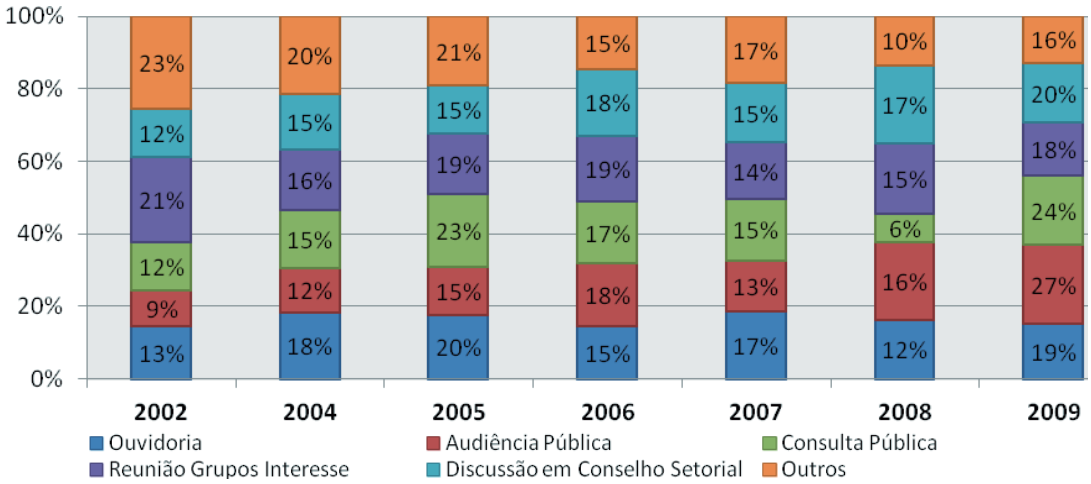
nos programas do governo, o que é certamente importante do ponto de vista da concretização de interfaces socioestatais.

Quando se faz uma comparação linear entre os anos de 2002 e 2009, os dados sugerem mudanças significativas para a interface socioestatal no governo federal e seus programas. Como visto, o ano de 2009 contou não apenas com maior porcentagem de programas que desenvolvem ações neste sentido, mas, também, com uma diversificação maior. Ou seja, em comparação a 2002, o ano de 2009 é marcado como um ano de maior e mais diversificada interlocução social. Esta mudança, logicamente, configurou-se ao longo dos anos transcorridos.

2.2 Tipos e especificidades de interfaces socioestatais

Além da variação quantitativa, as análises indicaram que as próprias formas de interação sociedade-Estado variam significativamente, e são diversos os tipos de institucionalidades presentes. O gráfico 2 fornece dados acerca dos tipos mais comuns de formatos participativos adotados pelos órgãos do governo federal em seus respectivos programas e ações.

GRÁFICO 2
Formatos de participação implementados, por tipo e por ano (2002-2009)
(Em %)



Fonte: Brasil (2010).

Constata-se, assim, que a interface social se materializa nos programas do governo sob um amplo leque de formatos que não se restringem aos tipos que usualmente chamam mais atenção dos pesquisadores e estudiosos da área, como os conselhos setoriais e as conferências. Vale dizer que os dados disponibilizados no SigPlan apontam a categoria de conferências nacionais apenas para 2009, quando estes dados começaram a ser especificamente coletados.

Sobre a variabilidade nos tipos e formatos de canais de interface socioestatal observados, é possível dizer que existe uma variabilidade correspondente de incidência que depende do tipo de canal e do período considerado. Em 2002, por exemplo, a forma predominante de interlocução se referia a outros tipos de formatos não listados no formulário do SigPlan, com 23% da amostra do ano. O segundo meio

mais utilizado naquele período, com 21% dos casos, foi a reunião com grupos de interesse, forma de interface que designa contatos diretos entre gestores, atores envolvidos e/ou público-alvo beneficiado na formulação, implementação ou monitoramento de programas. Em 2009, observa-se um significativo incremento da forma de interface audiências públicas, passando de uma média de 15% dos casos para 27% do total daquele ano. As audiências são importantes locais de deliberação nas quais decisões são tomadas com a possibilidade de participação direta de qualquer cidadão. Por fim, em conjunto, destaca-se também, em 2009, o formato consulta pública, com 24% dos casos.

3 Considerações finais e próximos passos

Relatou-se aqui o desenvolvimento de um projeto de pesquisa em andamento, o qual tem buscado novas perspectivas para tratar das relações entre Estado e sociedade e dos processos de democratização da gestão pública no Brasil. Diferentemente da literatura sobre democracia participativa, que muito já prestigiou as análises de instituições participativas específicas como conselhos gestores, conferências e experiências de orçamento participativo, este projeto adota a perspectiva das interfaces socioestatais como forma de visualizar o amplo espectro por meio do qual atores sociais interagem com burocracias estatais na formulação, implementação e monitoramento de programas governamentais.

A perspectiva das interfaces socioestatais amplia os horizontes do debate sobre democratização da gestão pública e, assim, abre novos caminhos para a avaliação dos sentidos da participação social e de seus impactos sobre o funcionamento dos programas governamentais. No avanço de tal linha de pesquisa, é relevante explorar: *i)* a forma por meio da qual se distribuem as modalidades de interfaces socioestatais entre as áreas de políticas públicas e órgãos do governo; *ii)* as relações existentes entre o tipo ou natureza de atividades, programas e políticas públicas e as modalidades de interface adequadas; e *iii)* as diferentes formas por meio das quais o envolvimento de atores sociais pode ou não interferir positivamente na gestão governamental.

Referências

BRASIL. Secretaria de Planejamento e Investimento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MPOG). Sistema de base de dados do SIGPLAN – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento. Brasília, 2010.

ISUNZA, V. E.; HEVIA, F. J. Relaciones sociedad civil-Estado en México: un ensayo de interpretación. Xalapa: Ciesas, 2006. (Cuadernos para la democratización, n. 4).

OLLAIK, L.; MEDEIROS, J. J. Instrumentos Governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. *In*: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD, 4. 2010. Vitória. Rio de Janeiro: ANPAD, 2010.

VAZ, A. C. N. Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas. Opinião Pública, v. 17, p. 163-205, 2011.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2011

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Marco Aurélio Dias Pires
Everson da Silva Moura

Revisão
Laeticia Jensen Eble
Luciana Dias Jabbour
Mariana Carvalho
Olavo Mesquita de Carvalho
Reginaldo da Silva Domingos
Andressa Vieira Bueno (estagiária)
Celma Tavares de Oliveira (estagiária)
Patrícia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

Editoração
Bernar José Vieira
Cláudia Mattosinhos Cordeiro
Jeovah Herculano Szervinsk Júnior
Aline Rodrigues Lima (estagiária)
Daniella Silva Nogueira (estagiária)
Leonardo Hideki Higa (estagiário)

Capa
Aline Rodrigues Lima (estagiária)

Livraria do Ipea
SBS - Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES - Térreo
70076-900 - Brasília - DF
Tel.: (61) 3315-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em univers 45 light 10/14 (texto)
Eurostile Bold 14/16,8 (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em papel reciclado 90g/m^2
Cartão Supremo 250g/m^2 (capa)
Brasília-DF

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

Agenda Político-Institucional

De Dezembro de 2011 ao Primeiro Semestre de 2012

Opinião

Efetivação de Direitos, Novas Institucionalidades e Exigências de Coordenação: o caso da inclusão produtiva

Sessão especial

Estado, Democracia e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo: uma agenda de pesquisas para o Ipea

Reflexões sobre o Desenvolvimento

Pensando as Especificidades do Capitalismo na América Latina e no Brasil

Novo Desenvolvimentismo, Capacidade de Estado e Capacidades Humanas: breves anotações para debate

Mudança Institucional: o novo código florestal e a descentralização da política ambiental

Notas de Pesquisa

Emenda Pior que o Soneto? A emenda 32 e a edição de medidas provisórias

Participação Social Como Método de Governo? Uma agenda de pesquisa sobre as interfaces socioestatais no governo federal

ISSN 2237620-8

9 772237 620009

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

SAE Secretaria de Assuntos Estratégicos Presidência da República

Governo Federal BRASIL País rico é país sem pobreza

Ministério da Integração Nacional