

2090

TEXTO PARA DISCUSSÃO

**GOVERNANÇA PRESIDENCIAL, POLÍTICAS
PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO**

Antonio Lassance



GOVERNANÇA PRESIDENCIAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO¹

Antonio Lassance²

1. Este *Texto para discussão* é uma versão modificada e atualizada de LASSANCE, Antonio. Padrões de governança presidencial e desenvolvimento brasileiro. In: MONASTERIO, Leonardo Monteiro; NERI, Marcelo C. e SOARES, Sergei Suarez Dillon. *Brasil em desenvolvimento 2014: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014. p. 279-301. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. O texto traz ainda apontamentos desenvolvidos mais amplamente em: LASSANCE, Antonio. *Pelas mãos dos presidentes: construção do Estado e desenvolvimento em uma perspectiva comparada das presidências de Campos Salles e Getúlio Vargas*. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/PdetRG>>.

2. Técnico de Planejamento e Pesquisa Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea, Coordenador de Estudos sobre Estado e Democracia (Codem/Diest). *E-mail*: <antonio.lassance@ipea.gov.br>.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Roberto Mangabeira Unger

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

Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

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

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais, Substituto

Bernardo Alves Furtado

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete

José Eduardo Elias Romão

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

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

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

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

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

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

ISSN 1415-4765

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

CDD 330.908

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

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

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E REGULAÇÃO PRIVADA: DUAS DIMENSÕES BÁSICAS DA ATUAÇÃO DO ESTADO	12
3 DESENVOLVIMENTO, INSTITUIÇÕES E O PODER UNILATERAL DOS PRESIDENTES	16
4 GOVERNO, LIDERANÇA PRESIDENCIAL E MUDANÇA INSTITUCIONAL	21
5 PADRÕES DE GOVERNANÇA PRESIDENCIAL.....	24
6 TRAJETÓRIA PRESIDENCIAL BRASILEIRA E SEUS PADRÕES DE GOVERNANÇA.....	27
7 CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS.....	34
REFERÊNCIAS	36

SINOPSE

O objetivo específico deste TD é apresentar, introdutoriamente, um referencial de análise da governança presidencial brasileira. A análise de trajetória é feita a partir do referencial do institucionalismo histórico e com o apoio do método histórico-comparativo e da análise política com foco em políticas públicas (*policy-focused political analysis*). Tendo por unidade de análise os atos unilaterais mais comuns e privativos dos presidentes – os decretos presidenciais –, foram extraídos oito padrões de governança presidencial, a partir dos atos de administração pública e de regulação econômica e social e pelos mecanismos de incentivos e restrições empregados pelos presidentes ao governar.

Palavras-chave: Estado; democracia; desenvolvimento; governo; governança; políticas públicas; estudos presidenciais; presidencialismo.

ABSTRACT

This Discussion Paper presents an introductory approach to presidential governance in Brazil. The historical institutionalism framework, the comparative historical method, and the policy-focused political analysis are used in this approach which consists in highlighting the critical component of presidential governance to public policy and development. The research is specifically designed to the study of unilateral action, more precisely, the presidential decrees. The result is the finding of eight presidential governance patterns, extracted from the combination of presidential decisions on the field of public administration or economic and social regulation, and also analyzing the mechanisms of incentive and restriction (or punishment) used by presidents when in government.

Keywords: State; development; government; governance; public policy; democracy; presidential studies; presidentialism.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo específico deste texto é apresentar, introdutoriamente, um referencial de análise da governança presidencial.

A importância da governança presidencial, embora tácita, permanece desacompanhada de um tratamento sistemático e de maior potencial analítico. No Brasil, em que pese o presidencialismo forte, *vis-à-vis* outros congêneres, mesmo estudos focados no ambiente governo e no campo das políticas públicas relegam o presidente à função de ilustre desconhecido.

Mesmo o arcabouço do presidencialismo de coalizão se refere mais à condição de presidente como o grande legislador do país e à esfera da governabilidade – na relação entre Executivo e Legislativo – do que à função fundamental do presidente: governar.

Os presidentes, no exercício de suas funções de Estado – administração pública e regulação sobre o setor privado –, empregam recursos institucionais, que podem ser entendidos sumariamente como incentivos e restrições/punições, que interferem direta ou indiretamente nas possibilidades de desenvolvimento nacional.

Ao tomarem decisões ou, ao contrário, ao se esquivarem de decidir por uma reorientação em determinadas políticas públicas, os presidentes, na prática, revelam-se atores pivotais para impulsionar ou restringir as chances de desenvolvimento de um país e selar a sorte de muitos setores e atores econômicos e sociais.

Tais atores sociais, que condensam seus interesses em torno de coalizões governantes ou opositoras, disputam entre si a oportunidade de serem protagonistas de “ciclos” marcados por novos processos de construção do Estado e de desenvolvimento econômico e social.

Em regimes presidencialistas, cabe aos presidentes um papel central e, ao mesmo tempo, amplo para firmar ou frustrar estratégias de desenvolvimento. Além do comando superior das políticas econômicas e sociais, a eles cabem iniciativas cruciais responsáveis por orientar a atenção e a intenção dos agentes econômicos privados – famílias, empresas, investidores nacionais ou internacionais.

Os processos de desenvolvimento são fluxos dinâmicos que dependem não apenas das decisões presidenciais, mas também de sua capacidade de liderança e mobilização da sociedade em torno de grandes objetivos.

A autoridade para tomar decisões vem das eleições presidenciais. Da autoridade conquistada em uma campanha, o presidente passa à chefia do Poder do Executivo. Com isso, assume o exercício de atribuições que dizem respeito à competência exclusiva desse braço do Estado – especialmente o de estabelecer as normas que orientam a implementação de suas ações, a partir da delegação constitucional originária ou dos marcos legais posteriores aprovados pelo Legislativo e sancionados pelo próprio presidente.

Da necessidade de tomar decisões que orientem os rumos do governo e canalizem, da forma mais harmônica possível, os interesses das coalizões mobilizadas em uma campanha, surge a premência de que os presidentes não apenas proponham mudanças, mas, acima de tudo, governem com base no que têm já à sua disposição, imediatamente.

Enquanto tomam iniciativas reformistas, na forma de propostas submetidas e que serão apreciadas pelo Congresso, os presidentes não podem se dar ao luxo de ficar de braços cruzados. Precisam agir, e o fazem lançando mão dos instrumentos à sua disposição.

A liderança presidencial, por sua vez, deriva da capacidade maior ou menor de cada presidente não necessariamente persuadir, mas enxergar janelas de oportunidades capazes de catalisar interesses esparsos em um projeto estruturado na forma de políticas governamentais, programas e ações congruentes.

A complexidade do quadro institucional, a importância de responder a urgências e emergências e a própria necessidade premente de implementar seu programa com o uso de sua caneta levam os presidentes a tomarem decisões, em grande medida, unilaterais.

Medidas provisórias (MPs), decretos e tantos outros instrumentos unilaterais têm relevância crucial para a ação governamental – no âmbito dos ministérios e outros órgãos, as instruções normativas, resoluções e até portarias cumprem papel de destaque, nem sempre reconhecido em suas amplas dimensões.

Tais atos unilaterais definem as diretrizes das políticas, criam programas e ações, manejam e remanejamos os orçamentos, imputam obrigações à burocracia e concebem formas de relacionamento com o público.

No médio e longo prazos, a combinação de atos unilaterais e sua disseminação na atividade governamental acabam por conformar verdadeiros padrões de governança.

Este texto analisa a importância dos diferentes padrões de governança presidencial na trajetória do desenvolvimento brasileiro por meio de uma análise dos atos presidenciais unilaterais, como decretos, decretos-lei, medidas provisórias e outros.

Na construção do Estado brasileiro, os organismos mais perenes de condução das políticas – a própria Presidência da República, os ministérios, as Forças Armadas, as empresas estatais, as autarquias e as agências – tiveram seus atos de criação, de organização ou de reforma definidos por atos unilaterais.

Grande parte do aparato administrativo brasileiro moderno surgiu de forma unilateral, a partir da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp).¹ A grande mudança após o Dasp viria também por meio de ato unilateral, ainda hoje vigente, o Decreto-lei nº 200/1967, que reorganizou o serviço público federal.

O que parece típico e levado ao extremo em regimes ditatoriais, principalmente em circunstâncias em que sequer havia Poder Legislativo em funcionamento (como no período 1937-1945), também demonstra grande relevância em períodos democráticos.

O presidente Juscelino Kubitschek praticamente implementou todo o seu Plano de Metas e construiu Brasília, a nova capital, por meio de decretos. A presidência de José Sarney cumpriu parte do processo de transição democrática revogando e substituindo grande quantidade de decretos da ditadura, apelidados pelo então ministro da Justiça, Fernando Lyra, de “entulho autoritário” (Lyra, 2009).

1. Previsto pela Constituição de 1937, o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) foi criado pelo Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938.

A principal marca das presidências de Itamar Franco e de Fernando Henrique Cardoso (FHC), o Plano Real, teve início com o Programa de Ação Imediata (1993), que combinava medidas provisórias, decretos e resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN), apenas complementadas por algumas medidas legislativas.

Em 1994, a segunda fase do plano foi lançada com a chamada MP do Real (MP nº 434, de 27 de fevereiro de 1994), que criou a Unidade Real de Valor (URV) e previu sua posterior substituição pelo real, ocorrida em 1º de julho de 1994. Essas medidas seriam consolidadas na MP nº 1.027, de 20 junho de 1995, durante a presidência de FHC.

Do mesmo modo, programas que se constituíram em marcas da presidência de Luiz Inácio Lula da Silva foram todos instituídos efetivamente por atos unilaterais: Bolsa Família (MP nº 132, de 20 outubro de 2003); Luz para Todos (Decreto nº 4.873, de 11 novembro de 2003); Universidade para Todos – Pró-Uni (MP nº 213, de 10 setembro de 2004); e Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (Decreto nº 6.025, de 22 janeiro de 2007). Também é notória a ampla margem de manobra e discricionariedade presidencial no manejo do orçamento, em que o chefe do Executivo conta com elevado grau de liberdade na execução orçamentária (Pereira e Mueller, 2002; Figueiredo e Limongi, 2008).

Esta pesquisa perfila na mesma linha dos estudos presidenciais do institucionalismo histórico (Skowronek, 1982; 1997; 2009a; 2011). Também toma por base o método histórico-comparativo (Skowronek e Orren, 2004; Tilly, 2001) e o referencial de análise política com foco em políticas públicas (*policy-focused political analysis*), conforme Hacker e Pierson (2011).²

Operacionalmente, o desenvolvimento é analisado como um processo dinâmico, a partir da visão dos arranjos institucionais de políticas públicas criados pelo Estado brasileiro ao longo da trajetória republicana.³

2. A versão mais atual desse artigo estará na publicação *After the "Master Theory": downs, Schattschneider, and the rebirth of policy-focused analysis* de Jacob S. Hacker e Paul Pierson.

3. A parte empírica deste estudo está mais bem detalhada em Lassance (2013).

A análise empírica tem como objeto os atos unilaterais dos presidentes brasileiros, com ênfase nos processos de mudança institucional, feitos sob duas estratégias distintas: a inovação institucional, com base na criação de novas regras; e as mudanças incrementais, ou seja, as modificações relevantes, mas paulatinas, que se aproveitam de um arcabouço institucional já existente.

Neste estudo, a primeira parte apresenta o arcabouço teórico-conceitual utilizado, fundamenta os pressupostos de análise e expõe a relação entre desenvolvimento, instituições e os padrões de governança presidencial. Na segunda parte são apresentados o modelo de análise específico dos padrões de governança presidencial e a metodologia pela qual, empiricamente, é possível extrair oito padrões de governança, a partir dos atos unilaterais dos presidentes. Finalmente, é feita uma análise da trajetória dos atos unilaterais, desde o início da República até os dias atuais, complementada com estudo qualitativo do perfil gerencial e do nível de distribuição de recursos pelos presidentes.

Foram tomados como referência, para efeito elucidativo, dois presidentes que utilizaram padrões de governança presidencial bastante distintos: Campos Salles (1898-1902) e Getúlio Vargas (1930-1945 e 1951-1954). Ressalte-se, também, que essas presidências são elucidativas por terem se constituído em pedras angulares do processo de construção do Estado e de desenho de políticas de desenvolvimento, sob diferentes estratégias.

Além da contribuição em termos da construção de hipóteses a serem sucessivamente testadas por estudos empíricos sobre as demais presidências, este trabalho contribui com um exemplo de aplicação da análise política com foco em políticas públicas. Em termos mais amplos, a contribuição metodológica reforça perspectivas teóricas e metodológicas importantes, como as do *agenda setting* (Kingdon, 1995), *advocacy coalition* (Sabatier and Jenkins-Smith, 1999), *path dependence* (Pierson, 2004) e a metodologia de *process tracing* (Collier, 2011; Mahoney, 2012).

Mais especificamente, a importância deste estudo está em propor um caminho de pesquisa para se averiguar como a governança presidencial estrutura arranjos institucionais de políticas públicas que propiciam avanços para a trajetória de desenvolvimento brasileiro.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E REGULAÇÃO PRIVADA: DUAS DIMENSÕES BÁSICAS DA ATUAÇÃO DO ESTADO

O Leviatã, em qualquer Estado Nacional, tem dois grandes braços: a administração pública e a regulação sobre o setor privado. A administração pública diz respeito à atuação do Estado valendo-se diretamente de seus próprios meios e agentes. Políticas, programas e ações realizados pela própria máquina pública dizem respeito ao que se denomina aqui como administração. Por sua vez, tudo o que o Estado não realiza diretamente, mas remete, delega ou contrata do setor privado, estabelecendo as regras de atuação desses entes privados do setor, sejam eles agentes empresariais ou organizações civis sem fins lucrativos, caracteriza a função estatal regulatória.

Por meio da administração pública, o Estado realiza e entrega bens e serviços. Por meio da regulação sobre o setor privado, o Estado diz às famílias, empresas, investidores e organizações civis quais são suas obrigações – e respectivas punições –, concessões e prêmios a serem esperados por quem atua naquele setor.

As iniciativas do Executivo, a partir de decisões presidenciais tomadas por esses dois braços, dão impulso ao desenvolvimento por meio de políticas públicas de cunho econômico e social, mediadas pela criação e reformulação de organismos estatais destinados ao manejo de regras formais e também informais.

A gestão dessas regras e a distribuição de incentivos e restrições correspondentes, por meio da administração pública estatal ou da regulação sobre o setor privado, conformam diferentes arranjos institucionais do conjunto de subsistemas de políticas públicas estabelecido pelo Estado brasileiro, os quais resultam, por sua vez, em processos distintos de desenvolvimento.⁴

A partir dessa nova abordagem, é possível perceber que as políticas de desenvolvimento brasileiras são amparadas por padrões de governança bastante complexos, oscilantes e multifacetados.

4. O conceito de arranjos institucionais é o mesmo apresentado por Gomide e Pires (2014). Em especial, para uma apresentação mais detalhada do conceito de arranjos institucionais, adensada pela formulação das chamadas estruturas de governança, o autor recomenda o texto de Fiani (2014, p. 57-81). Neste texto, arranjos institucionais e estruturas de governança são utilizados distintamente, e não como sinônimos.

As conclusões da análise de momentos cruciais da trajetória brasileira evidenciam que diferentes padrões de governança presidencial conformaram diferentes políticas de desenvolvimento, nas quais os dois braços do Executivo plantaram novas políticas e as irrigaram com recursos dos terrenos econômico e social, por meio da distribuição seletiva de incentivos àqueles que se tornariam seus principais beneficiários.

Hacker e Pierson (2011) enfatizam as políticas públicas como “microinstituições”⁵ e, ao mesmo tempo, como um “terreno” (*terrain*) por onde o Estado caminha e constrói sua ação – uma área ou base material de construção do Estado sujeita a um conjunto de concepções e regras específicas. As políticas públicas também funcionam como regras para a distribuição de benefícios, que os autores chamam de prêmios (*policy as prize*). Na acepção de Hacker e Pierson, os benefícios são o prêmio conquistado por aqueles que se sagraram vitoriosos nas disputas políticas.

A principal motivação dos atores sociais, agrupados em suas organizações, é legitimar-se, a partir da eleição de representantes, para engendrar e controlar processos de participação e decisão que estabeleçam regras que premiem seus interesses em detrimento de outros grupos.

Operacionalizando a ideia de política como terreno, convencionamos que o Estado, administrando ou regulando, atua basicamente sobre três áreas (ou terrenos) diferentes: o econômico, o social (organização, promoção e controle social) e em sua própria construção (*state building*).

O campo econômico compreende a política macroeconômica, de infraestrutura, agrícola, comercial e industrial, entre outras.

A organização, promoção e controle social constituem o cerne das políticas sociais de educação, saúde, assistência social, segurança pública e repressão, entre tantas outras.

5. A ideia de Hacker e Pierson (2011) de considerar as políticas públicas enquanto microinstituições é bastante próxima daquela dos arranjos institucionais ou das estruturas de governança. Tanto que os autores também falam em *policy arrangements* (p. 7).

A construção do Estado é a estruturação de organismos estatais e suas estruturas de governança, o que significa criação de organismos; recrutamento e formação de burocracias; e montagem de sistemas e processos de interação social e de planejamento, decisão, implementação, financiamento e controle da própria atividade estatal.

As políticas econômicas e sociais são áreas finalísticas para o desenvolvimento, enquanto a construção das estruturas de governança estatais são meios para o desenvolvimento – ainda que essenciais às próprias capacidades estatais.

As políticas assim classificadas (econômicas, de um lado; sociais, de outro) não existem de forma separada, mas intimamente associadas em uma combinação que dará origem exatamente a *padrões de governança presidencial*.

Nesse mesmo sentido, a separação que se menciona das relações entre Estado, mercado e sociedade é apenas um recurso para explicar os diferentes filtros e portas de entrada pelos quais os grupos sociais e suas organizações buscam a defesa de seus interesses.

Ao premiar, preferencialmente, interesses de determinada coalizão, as decisões presidenciais acabam podando caminhos alternativos de desenvolvimento. As restrições impostas a grupos sociais ausentes ou minoritários, nas estruturas de participação e nas coalizões governantes, fazem surgir as multidões de esquecidos, de perdedores e de vítimas do desenvolvimento.

O leque das opções definidas pelo Estado (administração ou regulação econômica ou social, com incentivos ou restrições) define os rumos do desenvolvimento e, conseqüentemente, os ganhadores e perdedores.

Este estudo reforça que os presidentes são responsáveis por criar ou gerir políticas públicas, de cunho social ou econômico, fundamentais para se estabelecer determinado padrão de desenvolvimento. Eles promovem mudanças institucionais permanentemente – muito embora essas tenham de ser amiúde validadas pelo Congresso –, mas que só têm início efetivo no momento em que se transformam em políticas públicas, ou seja, quando já se encontram sob o comando administrativo ou regulatório das organizações governamentais.

Enquanto a relação entre o presidente e o Congresso se dá no campo do que se conhece por governabilidade, as decisões presidenciais unilaterais e a prática concreta da atividade administrativa ou regulatória estabelecem o que se entende por governança, ou seja, a condução do Estado por meio de seus instrumentos ou mecanismos – *steering*, como a literatura enfatiza.⁶ Governança presidencial é a maneira como o presidente conduz seu governo, por meio dos instrumentos que tem à sua disposição.

Tal condução é registrada por sua produção unilateral. Cada ato unilateral baixado pelo presidente diz o que ele faz, como, com quem, com quantos recursos, quando e por que prazo. O conjunto de atos unilaterais é, por consequência, o inventário da governança presidencial.

O presidente é o ator político central do presidencialismo, responsável por formar, manter e premiar sua coalizão de partidos e, sobretudo, os grupos sociais que a compõem.

Presidência, por seu turno, é o período de mandato efetivamente exercido pelo presidente. A *presidência Campos Salles*, por exemplo, compreende o período entre 15 de novembro de 1898 e 15 de novembro de 1902.

Presidência da República é o organismo do Estado que exerce o comando do Poder Executivo.

Presidencialismo é a instituição política que define regras de separação de poderes no sistema político-representativo e que confere ao presidente a função de chefe de Estado e de governo, a ele atribuindo poderes unilaterais, funções exclusivas e o poder de iniciar o processo legislativo em várias áreas.

A distinção segue muito proximamente as definições já clássicas, firmadas por Douglass North (North, 1993), entre atores, organizações, organismos e instituições: as instituições são as regras do jogo, e os atores são os jogadores. Os organismos e as organizações, embora possam ser muitas vezes tomados como sinônimos, podem ser diferenciados: organismos são as estruturas do Estado, como a própria Presidência da

6. "O conceito de condução é central à discussão de governança" (tradução nossa), de acordo com Peters (2002) e Pierre e Peters (2000). No original: "*The concept of steering is central to this discussion of governance*".

República, os ministérios e as autarquias; são as unidades estatais fundamentais encarregadas de criar regras e manejar recursos na forma de políticas consubstanciadas em ações estatais – construir e manter escolas e hospitais, conceder empréstimos, abrir estradas e ferrovias, erigir pontes, reprimir protestos, entre outras. Em geral, haja vista que já nascem cercados de regras orientadas por concepções e propósitos de ação, eles carregam instituições dentro de si.

A cada presidência, os instrumentos administrativos, procedimentos e o vasto quadro de pessoal burocrático à disposição do Executivo tornam-se “repositórios de poder acumulado” empregados na expansão das capacidades de governo e são passíveis de serem usados pelo presidente, tanto para estabelecer políticas públicas quanto para arbitrar disputas (Skowronek, 2009b, p. 2076). A maior ou menor desenvoltura dessa arquitetura de organismos pode ser mais bem compreendida pelo que atualmente se define como capacidades estatais (Gomide e Pires, 2014).

Por fim, mas não menos importante, as organizações são os agrupamentos de atores que pressionam a organização do Estado e se mobilizam para atrair outros atores e grupos para a representação de interesses, a exemplo de associações, sindicatos e partidos.

3 DESENVOLVIMENTO, INSTITUIÇÕES E O PODER UNILATERAL DOS PRESIDENTES

Desenvolvimento é o processo pelo qual a sociedade alcança maiores níveis de bem-estar.⁷

Política de desenvolvimento é a combinação harmônica de políticas econômicas e sociais que contribuem para a elevação dos níveis de bem-estar. Problemas de desenvolvimento são entraves, percalços e disfunções que comprometem a harmonização entre as políticas econômicas e as sociais.

Nas últimas décadas, ocorreu uma ampliação do conceito de desenvolvimento. Tanto teóricos quanto formuladores de políticas públicas consolidaram a visão de que

7. Esse conceito de desenvolvimento é apenas operacional, não cobrindo toda a ampla discussão a respeito do assunto – na medida em que este não é o objeto específico deste texto. Uma apresentação mais aprofundada do tema está em Pinheiro (2012).

o conceito deve abrangar mais que o crescimento econômico, sem desmerecer a importância de se garantir o incremento do produto interno bruto (PIB) e da renda *per capita* e a elevação da produtividade dos fatores de produção (Pinheiro, 2012).

Se o mero crescimento não significa, necessariamente, melhoria dos níveis de bem-estar, os ciclos recessivos certamente acarretam piora nas condições sociais e comprometem a possibilidade de desenvolvimento com redução de desigualdade (Piketty, 2014).

Incorporam-se hoje à noção de desenvolvimento novas expressões, como *desenvolvimento sustentável*, *desenvolvimento humano* e *capacidades humanas* (Pinheiro, 2012). Por trás do conceito, há desavenças profundas em relação aos fatores fundamentais de promoção do desenvolvimento. O dissenso é também grande quanto à variedade de caminhos para a sua conquista e à ampla gama de arranjos possíveis de ser empregados em sua consecução.

Desde há muito, algumas análises já explicavam o desenvolvimento brasileiro como um processo dinamizado ou interrompido por fatores marcadamente político-institucionais, e não mais como um padrão de periodicidade cíclica inerente à própria atividade econômica (Villela e Suzigan, 1973; Suzigan, 1974; 1975; Diniz e Boschi, 1978; Draibe, 1985; Gomide e Pires, 2014).

Instituições, por seu turno, são o conjunto de regras formais e informais que regulam a relação entre atores sociais, grupos e organizações e Estado.⁸ O Estado revela-se elemento-chave das chances de desenvolvimento dos países (Polany, 1980; Arrighi, 1995; Balogh, 2009) e “o único agente social capaz de proporcionar, dentro do capitalismo, um ambiente de mudança social em favor de uma ordem mais produtiva, igual, democrática e progressista. Em outros termos: sem Estado, não há desenvolvimento nem soberania” (Pochmann, 2009, p. 8).

8. Inclusive aquilo que tradicionalmente se chama de “mercado” nada mais é que a relação entre atores econômicos (os chamados agentes de mercado), a sociedade (responsáveis pelo consumo) e o Estado. O Estado, embora seja também, eventualmente, agente de mercado (produtor) ou consumidor, é fundamentalmente o responsável por regular a atividade do mercado, em maior ou menor escala.

O papel dos presidentes, dada a condição de chefes de Estado, também não passou despercebido. Diniz e Boschi (1978) deram relevo ao alto grau de autonomia da Presidência da República na definição das grandes linhas da política econômica nacional. O Executivo funcionou como arena privilegiada para o encaminhamento e a negociação de demandas empresariais, transformadas em políticas econômicas dos diferentes governos. Draibe (1985) salientou o papel do presidente no núcleo dirigente da ação estatal, dando a ela sentido social e político, ao mesmo tempo que a gestão macroeconômica, politicamente determinada e estabelecida pela Presidência, representava a direção econômica do Estado.

Em suma, os presidentes são os principais responsáveis por criar expectativas, sinalizar oportunidades e por manter ou interromper políticas de desenvolvimento no médio e longo prazos. Institucionalmente, eles cumprem tal papel de duas maneiras: propondo ou agindo. Em sua relação com o Congresso, propõem mudanças por meio de projetos de lei.

O presidente age quando decide unilateralmente de forma ostensiva, sempre que autorizado pelo Congresso ou no âmbito de suas competências constitucionais privadas. Os atos unilaterais são os meios de ação direta do presidente, os quais se tornam também a impressão digital de sua governança. São as marcas indelévels do que os presidentes, seus agentes políticos e sua burocracia fizeram ou tentaram fazer – suas concepções, suas escolhas, suas prioridades e seus limites.

As decisões unilaterais são atos presidenciais de efeito normativo imediato que, baixados pelos presidentes, já não estão mais sujeitos à prévia aprovação congressual ou judiciária – sem prejuízo de decisões desses poderes que, *a posteriori*, possam reverter a decisão do presidente. Mesmo no caso de projeto sancionado, a regulamentação, por meio de decretos, representa um ato unilateral.⁹

Os atos unilaterais podem ser classificados em cinco categorias, conforme a seguir.

- 1) Inovações institucionais: atos que criam novas regras, seja na forma de políticas, seja de programas, seja de ações inovadoras (não estabelecidas anteriormente).

9. A rigor, em qualquer regime democrático, os atos unilaterais são previstos como característicos do Poder Executivo, por meio de delegação constitucional. Na regulamentação de leis, o ato unilateral tem limite de execução estabelecido por delegação específica do Congresso.

- 2) Mudanças incrementais: atos que promovem alterações parciais em regras formais, mas aproveitando e mantendo inovações anteriores. As modificações, mesmo que relevantes, são parciais em relação a um arcabouço institucional já estabelecido.
- 3) Atos de gestão: atos rotineiros, que seguem procedimentos legais ou de cunho mais operacional. Não instituem, apenas seguem regras. Por exemplo, abertura de crédito orçamentário, autorização para abrir empresas e conceder pensões ou indenizações etc.
- 4) Atos de coordenação: são os que definem questões que serão objeto de trabalho de equipe para formulação de soluções, ou cujas decisões serão submetidas a pareceres prévios de equipes interministeriais, de natureza técnica ou corporativa. São representativos desses atos decretos que criam grupos de trabalho, comitês interministeriais, câmaras temáticas e conselhos.
- 5) Atos de relações exteriores: acordos, resoluções, decisões, convenções com outros países ou organismos internacionais etc.

Os atos unilaterais de inovação institucional e de mudança incremental merecem tratamento à parte, na medida em que são as grandes alavancas da mudança institucional. Seu estudo permite perceber os rumos e os confrontos presentes em diferentes momentos da trajetória republicana brasileira.

A amplitude das decisões unilaterais do chefe do Poder Executivo variou bastante ao longo da República, pois esteve submetida ao enquadramento institucional que o presidencialismo brasileiro recebeu em diferentes épocas.

Isso inclui desde os poderes unilaterais mais restritos, como nos decretos de todas as presidências, até os mais amplos e ostensivos, como os decretos com força de lei da presidência Deodoro, os de Getúlio Vargas (1930-1934 e 1937-1945)¹⁰ e os da ditadura

10. A Constituição de 1937 também reservava ao presidente o poder de instituir “leis constitucionais”, que eram emendas constitucionais unilateralmente editadas pelo presidente.

instaurada em 1964 e que perduraram até 1988.¹¹ Desde a Constituição promulgada em 1988, os atos unilaterais dos presidentes são os decretos e as medidas provisórias.¹²

No presidencialismo brasileiro, o presidente é dotado de invejável gama de poderes, *vis-à-vis* outras experiências internacionais (Lassance, 2013; Lameirão, 2013; Power, 2010; Rennó, 2006; Inácio, 2006).

Mesmo considerando-se a fragmentação e as dissensões burocráticas, o presidente é o tomador de decisão final capaz de garantir um sentido global às orientações do Executivo.

De fato, as decisões tomadas pelos presidentes brasileiros deixaram evidentes as agendas, as estratégias de governança e os custos do desenvolvimento do país. Mais que instrumentos normativos, os atos unilaterais são peças do colossal quebra-cabeças da construção do Estado brasileiro. É possível rastrear, comparar e mesmo medir as oscilações presidenciais com base nos atos unilaterais, ou seja, aqueles que dependem exclusivamente de uma “canetada” presidencial.

A utilização desse tipo de material como fonte de pesquisa e análise se sustenta em ampla linha de estudos da ciência política, em abordagens que passaram a concentrar seu foco no presidente enquanto ator; na Presidência enquanto organização; e nos regimes presidenciais enquanto fases de uma trajetória intimamente associada aos desafios do desenvolvimento (Carpenter, 2011; Skowronek, 1982; 2009; Balogh, 2009; Bense, 1990).¹³

Ao longo do século XX, o Executivo experimentou expansão extraordinária de seu espaço de atuação unilateral, processo que acabou sendo qualificado como formação de uma presidência moderna (Neustadt, 2008) ou – em visão pessimista – imperial (Schlesinger, 1973).

11. Depois de reinstaurar a figura do decreto-lei, a partir do Ato Institucional nº 2 (AI-2, de 27 de outubro de 1965), com o AI-5 (de 13 de dezembro de 1968), o Poder Executivo federal ressuscitou também a prerrogativa das leis constitucionais, na medida em que o Ato proclamava o poder do Executivo de legislar sobre todas as matérias, incluídas as de natureza constitucional. O dispositivo foi efetivamente utilizado para reescrever toda a Constituição de 1967, quando da edição da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, em ato da Junta Militar que assumiu o comando do Poder Executivo à época.

12. Há um debate na ciência política brasileira sobre a caracterização das medidas provisórias (MPs) como atos eminentemente unilaterais. Acir Almeida trata do assunto em *O Congresso Nacional no pós-1988: capacidade e atuação na produção de políticas e no controle do Executivo* (Almeida, 2010). Neste estudo, as MPs são tratadas como atos unilaterais.

13. Mesmo caso dos Estados Unidos, de presidencialismo mitigado por uma forte atuação do Congresso, as propensões unitárias tornaram-se paulatinamente mais intensas (Skowronek, 2009b).

O fato é que grandes mudanças foram patrocinadas à base de “canetadas” (Moe, 2009; Rottinghaus e Maier, 2007; Howell, 2003; Cooper, 2002; Mayer, 2001). Muitas vezes, isso representou avanços para a sociedade, como no caso dos decretos presidenciais de promoção de direitos sociais.

Devidamente qualificados, os atos podem ser compreendidos enquanto peças formadoras de arranjos institucionais de subsistemas de políticas públicas que combinam políticas econômicas e sociais, de forma harmônica ou não, no que se refere ao objetivo de elevar os níveis de bem-estar.

Embora tal objetivo pareça consensual – ninguém se diz contra o desenvolvimento –, as escolhas que impulsionam ou travam o desenvolvimento são fruto de intenso processo de disputa de interesses.

Os presidentes não apenas se colocam como árbitros (acima) dos conflitos, mas, na maioria das vezes, como líderes (à frente) das escolhas que conformam arranjos institucionais que premiam interesses.

4 GOVERNO, LIDERANÇA PRESIDENCIAL E MUDANÇA INSTITUCIONAL

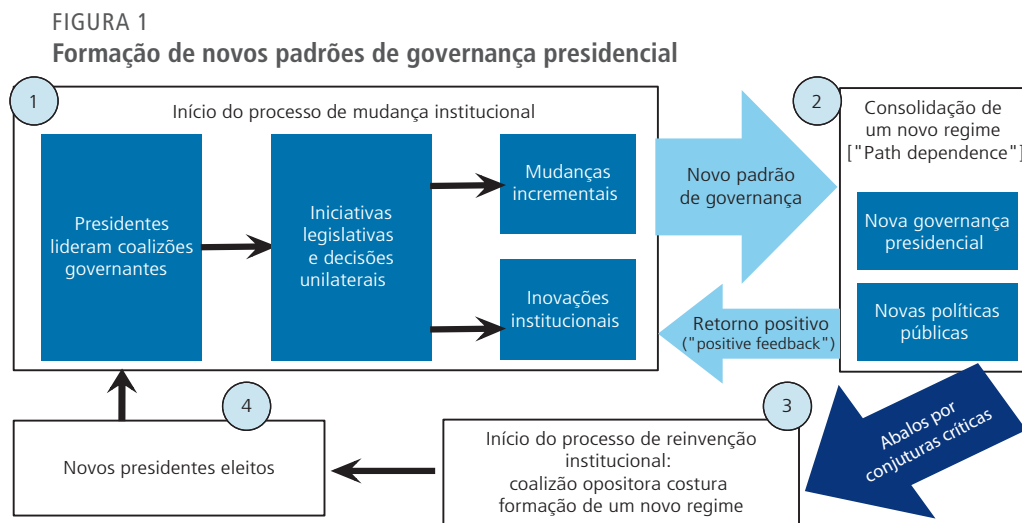
Os presidentes são escolhidos para chefiar a organização executiva do Estado e colocá-la em ação para cumprir objetivos nacionais cujos resultados, a longo prazo, podem ser entendidos como processos de desenvolvimento. Os compromissos em função dos quais os presidentes são eleitos traduzem combinação de interesses bastante distintos e em constante disputa.

A governança presidencial é o elemento central de coesão das coalizões e de vigor dos processos de desenvolvimento. Afinal, a Presidência da República concentra grande poder de agenda e é responsável pelo exercício do poder de definir claramente quem implementa políticas públicas. Dessa maneira, determina quando se inicia e termina uma ação; o volume de recursos disponíveis; os responsáveis por coordenar trabalhos e dirimir controvérsias; e os setores e grupos a serem beneficiados.

As decisões executivas dos presidentes, embora cercadas de aspectos pontuais, levam cumulativamente à montagem de arranjos institucionais complexos, que aos poucos conformam um padrão de governança – ou seja, uma maneira de agir empregando recursos da administração pública ou da regulação privada para distribuir incentivos ou impor restrições.

Os presidentes são os grandes responsáveis pela construção ou desconstrução de regimes de políticas públicas. Paulatinamente, alteram-se e até mesmo reconfiguram-se instituições mais amplas do sistema político (Galvin, 2014; Edwards, 1989).

O modelo explicativo dos processos de mudança institucional voltados à promoção do desenvolvimento pode ser estilizado e visualizado conforme a figura 1.



Elaboração do autor.

Na fase 1 do ciclo apresentado, os presidentes lideram coalizões governantes que expressam conjunto assimétrico e contraditório de interesses sociais. Sua gestão de políticas públicas e as mudanças institucionais que levarão a cabo redefinirão regras que estruturam a relação entre Estado, sociedade e mercado na distribuição de benefícios e na imposição de restrições.

Quando o processo envolve mudança institucional de maior envergadura, em geral, é necessário obter aprovação congressual, também sujeitando-se ao controle judicial.

De todo modo, é apenas por meio de atos unilaterais que tais mudanças têm início e efeito prático.

As mudanças institucionais acontecem sob duas estratégias: inovação institucional, mediante criação de novas regras e organismos; e mudança incremental, que introduz alterações secundárias em um arcabouço institucional preexistente.

As iniciativas do Executivo compreendem as políticas públicas sociais e a política econômica, mediadas pela criação ou reformulação de organismos estatais responsáveis por transformar regras formais em administração pública ou em regulação sobre o setor privado.

Na fase 2, a combinação de políticas, regras e distribuição de incentivos e restrições conforma novo regime de políticas públicas. Um regime de políticas públicas mantém-se vigoroso até o momento em que consegue premiar os interesses dominantes de sua coalizão e resolver problemas, mais que criar (Skowronek, 1997).

Os regimes de políticas públicas justificam-se como arranjos governamentais destinados a resolver problemas (May e Jochim, 2012)¹⁴ e permanecem robustos até o momento em que são eles próprios considerados o problema central de um Estado.

Em momentos de conjunturas críticas, precipita-se a fase 3. O regime entra em crise, mostrando-se incapaz de resolver problemas e de manter unida a coalizão governante. Novos atores entram em cena, ao mesmo tempo que ocorrem fissuras entre grupos da antiga coalizão governante.

Ao fator político se junta o fator sistêmico, na medida em que as condições sociais e econômicas que justificavam uma dada distribuição de incentivos e restrições passam a estar em xeque.

A disputa por novo padrão de governança presidencial, para construção de novo regime, cria incentivos e pontos de acordo que levam à formação de nova coalizão governante ao elegerem o próximo presidente, iniciando a fase 4 do ciclo.

14. Como dizem esses autores, são "arranjos governativos feitos para lidar com problemas de políticas" (tradução nossa). No original: "*governing arrangements for addressing policy problems*" (May e Jochim, 2012, p. 5).

Na busca por identificar incentivos e restrições, os atos que contam são os de inovação institucional e mudança incremental, que instituem ou modificam regras da distribuição de recursos do Estado (Lassance, 2013).

5 PADRÕES DE GOVERNANÇA PRESIDENCIAL

Presidentes eleitos desenvolvem diferentes padrões de governança, que podem ser caracterizados de acordo com seu perfil gerencial, seu grau de ativismo unilateral e seu nível de equilíbrio na distribuição de incentivos e restrições.

Segundo seu perfil gerencial, as presidências podem ser administrativistas ou regulatórias. Governar é, ao mesmo tempo, administrar e regular, mas as presidências dedicam ênfases distintas a cada qual. Presidências administrativistas têm gestão orientada fundamentalmente pelo protagonismo do setor público em áreas declaradas estratégicas. O braço da administração pública acaba sendo o mais proeminente.

As presidências de perfil regulatório, por sua vez, mantêm a atuação do Estado não como vanguarda, mas como retaguarda do desenvolvimento, trabalhando essencialmente na criação de ambiente favorável para que prosperem as atividades do setor privado, conforme suas prioridades de investimento e expansão. A regulação é tida como sua missão essencial.

Conforme seu grau de ativismo unilateral, as presidências podem ser minimalistas (de menor ativismo no uso de decisões unilaterais) ou maximizadoras (de maior ativismo). O grau de ativismo pode ser medido pela taxa de ativismo resultante da divisão do número de atos unilaterais baixados por um presidente pelos dias de mandato. Como não existe, *a priori*, qualquer valor a ser considerado ideal para os graus de ativismo, utiliza-se a mediana dos valores de todas as 37 presidências como referência para se estabelecer quais presidentes podem ser considerados maximizadores (acima da mediana) e minimalistas (abaixo do valor mediano). O uso de outras separatrizes indica, por exemplo, a existência de minimizadores moderados, no segundo quartil, e maximizadores moderados, no terceiro quartil.

Quanto ao uso de recursos institucionais, as presidências podem desenvolver padrões incentivadores ou restritivos, conforme distribuam mais benefícios ou imponham

mais restrições, respectivamente.¹⁵ Incentivos e restrições podem estar distribuídos de forma concentrada ou dispersa. A combinação de atributos dá origem a diferentes padrões de governança presidencial,¹⁶ conforme o quadro 1.

QUADRO 1
Padrões de governança presidencial

Tipo	Perfil gerencial	Grau de ativismo	Nível de distribuição de recursos	Padrão de governança
1	Administrativistas	Minimalistas	Restritivas	Administrativistas parcimoniosos
2	Administrativistas	Minimalistas	Incentivadoras	Administrativistas comedidos
3	Administrativistas	Maximizadoras	Restritivas	Administrativistas austeros
4	Administrativistas	Maximizadoras	Incentivadoras	Administrativistas benevolentes
5	Regulatórias	Minimalistas	Restritivas	Reguladores parcimoniosos
6	Regulatórias	Minimalistas	Incentivadoras	Reguladores comedidos
7	Regulatórias	Maximizadoras	Restritivas	Reguladores austeros
8	Regulatórias	Maximizadoras	Incentivadoras	Reguladores benevolentes

Elaboração do autor.

A metodologia capaz de extrair padrões de governança presidencial, a partir da análise da produção unilateral dos presidentes, depende de tratamento empírico sistemático dos dados, conforme os passos a seguir.

- 1) Delimita-se uma presidência. São estabelecidos os marcos temporais com base no critério institucional de início e fim do período presidencial: a posse e o encerramento do tempo de mandato. Dessa maneira, atribui-se a uma presidência um padrão decorrente dos atos unilaterais praticados exclusivamente pelo mandatário daquele período de governo.
- 2) A produção de atos presidenciais unilaterais de cada presidente é disposta em uma planilha de dados, na forma de quadro de indivíduos e variáveis (QIV).
- 3) Os atos unilaterais são, em seguida, classificados conforme a função estatal de administração pública ou regulação privada. Todo ato baixado por um presidente que signifique a execução direta pelo Estado, por meio de seus

15. Recursos institucionais são aqui definidos de forma ampla, conforme Galvin (2012).

16. Optou-se por uma tipologia com denominações neutras, de modo a evitar qualquer juízo apriorístico sobre formas supostamente boas e ruins de governança.

agentes, é classificado como ato de administração pública. Por sua vez, todo ato unilateral que estabeleça regras à atuação do setor privado, seja em âmbito econômico, seja social, é classificado como ato regulatório. No primeiro caso (administração), o ato define os poderes e a atuação dos agentes do próprio Estado. No segundo (regulação), o ato incide sobre a atuação dos agentes econômicos ou sociais.

- 4) Na sequência, procede-se à classificação das políticas, conforme três grandes áreas de políticas: econômica, social e de organização do Estado e do serviço público.
- 5) A classificação de cada área é detalhada em políticas mais específicas, na forma de subsistemas. Por exemplo, na área econômica, são especificados os atos das políticas fiscal, monetária, de comércio exterior, agrícola, industrial e comercial. Na área social, as políticas de educação, saúde, assistência social e segurança pública/repressão, entre outras. Na organização do Estado e do serviço público, as normas de gestão administrativa e a organização do serviço público.
- 6) Cada ato é analisado de modo a identificar se representa inovação institucional, mudança incremental ou ato de gestão, de coordenação ou de relações internacionais.
- 7) Da combinação de atributos, se faz o enquadramento da presidência em um dos oito padrões de governança. Para a análise do ativismo unilateral, são considerados todos os atos. Para a qualificação do perfil gerencial e do nível de recursos empregados, apenas os atos de mudança institucional são levados em conta.

A tipologia permite que, futuramente, presidências de mesmo tipo possam ser analisadas em profundidade no que se refere às suas coalizões, à montagem de arranjos institucionais de políticas públicas e aos resultados efetivos de desenvolvimento nacional.

6 TRAJETÓRIA PRESIDENCIAL BRASILEIRA E SEUS PADRÕES DE GOVERNANÇA

Em 126 anos de República, o Brasil teve 37 presidências, ou seja, 37 mandatos presidenciais efetivos.¹⁷

TABELA 1
Presidentes da República, mandato e taxa de ativismo unilateral

Presidência	Presidente	Mandato	Taxa de ativismo
1	Deodoro da Fonseca	15/11/1889 a 23/11/1891	2,56
2	Floriano Peixoto	23/11/1891 a 15/11/1894	1,37
3	Prudente de Moraes	15/11/1894 a 15/11/1898	1,03
4	Campos Salles	15/11/1898 a 15/11/1902	1,31
5	Rodrigues Alves	15/11/1902 a 15/11/1906	1,48
6	Affonso Penna	15/11/1906 a 14/6/1909	1,84
7	Nilo Peçanha	14/6/1909 a 15/11/1910	2,24
8	Hermes Fonseca	15/11/1910 a 15/11/1914	2,44
9	Wenceslau Braz	15/11/1914 a 15/11/1918	1,75
10	Delfim Moreira	15/11/1918 a 28/7/1919	2,31
11	Epitácio Pessoa	28/7/1919 a 15/11/1922	2,41
12	Arthur Bernardes	15/11/1922 a 15/11/1926	1,51
13	Washington Luís	15/11/1926 a 24/10/1930	1,77
14	Getúlio Vargas (1ª)	3/11/1930 a 20/7/1934	3,88
15	Getúlio Vargas (2ª)	20/7/1934 a 10/11/1937	1,9
16	Getúlio Vargas (3ª)	10/11/1937 a 29/10/1945	8,9
17	José Linhares	29/10/1945 a 31/1/1946	15,62
18	Eurico Gaspar Dutra	31/1/1946 a 31/1/1951	5,28
19	Getúlio Vargas (4ª)	31/1/1951 a 24/8/1954	4,77
20	Café Filho	24/8/1954 a 3/11/1955	6,21
21	Nereu Ramos	11/11/1955 a 31/1/1956	6,64
22	Juscelino Kubitschek	31/1/1956 a 31/1/1961	6,43
23	Jânio Quadros	31/1/1961 a 25/8/1961	5,02

(Continua)

17. Não são, nem devem ser considerados como presidências os períodos de governo das juntas militares (nem a de 1930, nem a de 1969), nem os períodos de interinidade, quando vice-presidentes ou demais na linha sucessória assumem o cargo provisoriamente, em razão de afastamentos eventuais do titular. Também não se considera enquanto tal o período ocupado pelo deputado Paschoal Ranieri Mazzilli, em 1964. A sessão quando foi declarado vago o cargo de presidente da República foi considerada nula pelo próprio Congresso (Resolução do Congresso Nacional nº 4/2013). Júlio Prestes e Tancredo Neves, embora tenham sido eleitos presidentes, não foram empossados. Consequentemente, não exerceram presidências.

(Continuação)

Presidência	Presidente	Mandato	Taxa de ativismo
24	João Goulart	24/1/1963 a 2/4/1964	5,12
25	Castello Branco	15/4/1964 a 15/3/1967	6,58
26	Arthur da Costa e Silva	15/3/1967 a 31/8/1969	5,7
27	Emílio Garrastazu Médici	30/10/1969 a 15/3/1974	5,3
28	Ernesto Geisel	15/3/1974 a 15/3/1979	5,36
29	João Baptista Figueiredo	15/3/1979 a 15/3/1985	3,86
30	José Sarney	15/3/1985 a 15/3/1990	4,56
31	Fernando Collor	15/3/1990 a 2/10/1992	3,32
32	Itamar Franco	2/10/1992 a 1º/1/1995	3,28
33	Fernando Henrique Cardoso (1ª)	1º/1/1995 a 1º/1/1999	4,72
34	Fernando Henrique Cardoso (2ª)	1º/1/1999 a 1º/1/2003	2,6
35	Luiz Inácio Lula da Silva (1ª)	1º/1/2003 a 1º/1/2007	2,08
36	Luiz Inácio Lula da Silva (2ª)	1º/1/2007 a 1º/1/2011	2,36
37	Dilma Rousseff (1ª)	1º/1/2011 a 1º/1/2015	1,48

Elaboração do autor.

Obs.: Os mandatos estão conforme as informações da Biblioteca da Presidência da República. A contagem dos atos para o cálculo da taxa de ativismo unilateral considera os atos baixados pelos presidentes, conforme dados do portal de legislação da Câmara dos Deputados. O mandato correspondente está representado nos parênteses.

Ao todo, o Brasil já teve 32 presidentes, excluídas as redundâncias dos mandatos exercidos mais de uma vez por um mesmo presidente – como Getúlio Vargas, que governou o país em quatro períodos presidenciais distintos, além de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, ambos com dois mandatos.

A análise da trajetória presidencial, segundo padrões de governança, pode ser feita por estratégias de pesquisa quantitativa e qualitativa. Em termos quantitativos, é possível analisar o grau de ativismo a partir da escala que varia do menor ativismo, com o presidente Prudente de Moraes (minimalista extremo), até o de maior ativismo, José Linhares. A mediana dessa escala é ocupada pela presidência de Itamar Franco.

Verifica-se que os presidentes de maior ativismo unilateral não são, necessariamente, os dos períodos ditatoriais. Embora todos os presidentes de períodos ditatoriais (Vargas, na ditadura do “Estado Novo”, e os presidentes militares que governaram de 1964 a 1985) estejam nessa faixa de presidentes maximizadores, ali também figuram

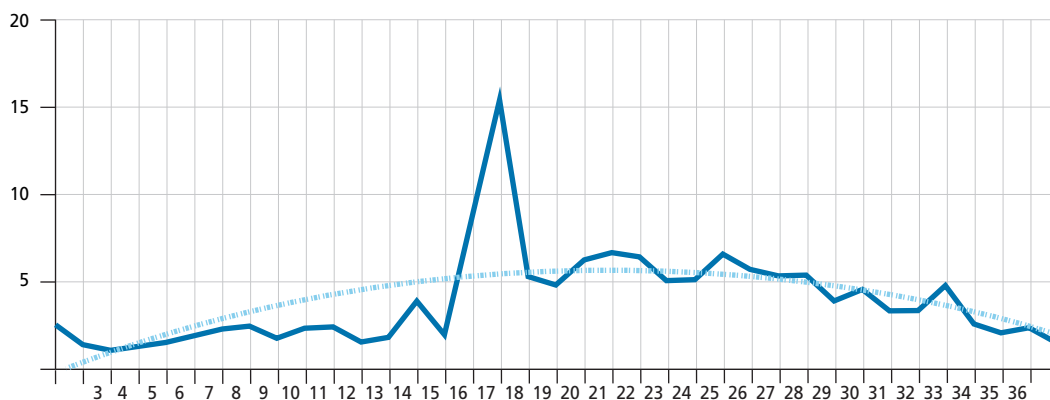
presidentes como Juscelino Kubitschek, João Goulart, Jânio Quadros e José Sarney, além do último Vargas, do período democrático de 1951 a 1954.

Também não se pode demarcar uma linha divisória que distinga desenvolvimentistas ou neodesenvolvimentistas, de um lado, e liberais e neoliberais, de outro, associando-os a maior ou menor ativismo unilateral.

O presidente Fernando Henrique aparece como de alto grau de ativismo unilateral em seu primeiro mandato, mais cai para um perfil minimalista em seu segundo mandato. Fernando Collor, cuja presidência teve perfil claramente neoliberal, está na faixa de maior ativismo.

Por sua vez, a segunda presidência de Getúlio Vargas (1934-1937), as duas presidências de Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e a presidência de Dilma Rousseff, consideradas desenvolvimentista (Vargas) e socialdesenvolvimentistas (Lula e Dilma), estão entre as de menor ativismo unilateral. A trajetória global desse aspecto da governança presidencial está resumida no gráfico 1.

GRÁFICO 1
Taxa de ativismo unilateral



Elaboração do autor.

Obs.: A taxa de ativismo de cada presidente foi medida pela divisão do número de atos unilaterais baixados por um presidente pelos dias de mandato, conforme os dados da tabela 1. Sobrepoõe-se a isso uma curva polinomial que demonstra as fases de ascensão e declínio do grau de ativismo presidencial e indica os presidentes que estariam acima ou abaixo dos valores de tendência.

Presidentes sob um mesmo período constitucional, com poderes presidenciais similarmente atribuídos, demonstram oscilações significativas. Presidentes de um mesmo partido, como Lula e Dilma, apresentam uma diferença de mais de 60% em suas taxas.

Até os mesmos presidentes com sucessivos mandatos – como Vargas, Fernando Henrique Cardoso e Lula – experimentaram variações acentuadas em suas próprias taxas. As variações no padrão de ativismo são dadas pela ocorrência de presidências que têm como tarefa promover mudanças institucionais em maior ou menor escala, seja para montar novos arranjos institucionais, seja para desmontar arranjos anteriores.

José Linhares, Getúlio Vargas (1^o e 4^o), Nereu Ramos, Castello Branco, José Sarney, Collor e FHC (1^o) foram presidentes que buscaram desfazer estruturas de governança e políticas anteriores ou imprimir nova orientação ao Estado – às vezes, ambas as coisas. Deodoro da Fonseca, por pouco, não trilhou o mesmo caminho, não fosse a crise que levou à sua deposição e que entregou grande parte da tarefa de mudança institucional do país ao Poder Legislativo, a partir da Constituinte de 1891.

Prudente de Moraes e Campos Salles estabeleceram o padrão minimalista extremo, com mudanças institucionais muito concentradas na formação de alguns poucos arranjos federais. Sua tarefa maior era justamente evitar o gigantismo estatal nacional, favorecer a política dos governadores e controlar rigorosamente as finanças públicas. Ambos eram avessos a qualquer tipo de política social, campo entendido por eles como de domínio privado – a ser resolvido principalmente pela caridade e pelo esforço individual –, e não enquanto responsabilidade do setor público.

José Linhares, no topo do ativismo, incorporou à sua breve presidência a tarefa de desfazer alguns arranjos institucionais centrais da ditadura varguista. Ao mesmo tempo, por seus atos presidenciais, assumiu a feição de um mandato tutelado pelos militares que depuseram Vargas. Empossado para um governo-tampão, em uma conjuntura em que os partidos ainda estavam a se formar, oriundo do Supremo Tribunal Federal (STF) e tendo os militares como seu exclusivo fiador, Linhares sabia claramente a quem premiar. A profusão de atos favoráveis à corporação militar deixa clara tal disposição.

Em termos qualitativos, é possível analisar em mais detalhe a estratégia diferenciada dos presidentes dedicados à montagem e desmontagem de arranjos institucionais, de forma mais contida ou hiperativa. É possível também perceber se suas agendas de políticas públicas foram mais concentradas sobre alguns temas ou pulverizadas em muitas frentes de atuação setorial. Na análise qualitativa, os atos substantivos, separados dos mais corriqueiros, também revelam a natureza distinta dos arranjos institucionais

montados a cada presidência.

Nesse sentido, Manoel Ferraz de Campos Salles (1841-1913) e Getúlio Dornelles Vargas (1882-1954) podem ser tomados aqui como dois arquétipos de diferentes padrões de governança presidencial. Ambos foram presidentes paradigmáticos que governaram o Brasil em contextos muito distintos, com poderes presidenciais variados e com estilos de governar bastante peculiares. Ambos obtiveram grande sucesso em estabelecer uma engenharia presidencial e uma arquitetura federativa que se institucionalizaram no país e influenciaram regimes políticos que persistiram por décadas. Seus governos foram pedras angulares de dois momentos de construção do Estado brasileiro. Em suas presidências, alguns aspectos institucionais foram levados às últimas consequências. Seus legados ainda hoje estão impregnados em nossa República federativa, na Presidência da República e na maneira como os presidentes governam.

Pode-se dizer que Campos Salles e Vargas delimitaram uma escala da política brasileira diante da qual tudo o que viria a seguir estaria necessariamente em busca de um meio termo entre esses dois extremos. As variações dos padrões de governança das presidências de Campos Salles e Getúlio Vargas podem ser verificadas em termos de avanços e recuos das funções de administração pública e de regulação, assim como na distribuição de incentivos e restrições e no grau de ativismo.

Embora fosse um liberal, Campos Salles teve de desenvolver um forte arranjo institucional de reconstrução das estruturas administrativas estatais destinadas a aprimorar a coleta de impostos e a regular mais intensamente a atividade privada, principalmente em função dos compromissos do empréstimo contraído (o chamado *funding loan*) com a casa londrina dos Rothschild (Lassance, 2013).

As obrigações do governo Campos Salles estabelecidas diante do *funding loan* levaram a um caráter mais interventivo sobre o comércio e a produção, mas estritamente no que se referia à arrecadação de impostos, e a uma ausência completa tanto no campo social quanto no financiamento à produção. A própria regulação social repressiva tornou-se assunto de âmbito privado, feita por meio da multiplicação dos batalhões da Guarda Nacional, que formalizaram o enraizamento do coronelismo.

Quanto ao perfil gerencial, considerados exclusivamente os atos representativos

de mudanças institucionais, mais de 70% das decisões da presidência de Campos Salles foram de natureza regulatória (tabela 2).

TABELA 2
Atos presidenciais de Campos Salles por função (1898-1902)
(Em %)

Administração pública	29
Regulação	71

Elaboração do autor.

Quanto ao nível de distribuição de recursos, também considerados apenas os atos de inovação institucional e as mudanças incrementais de que Campos Salles lançou mão, por meio de seus atos unilaterais, mais de 70% eram restrições e menos de 30%, incentivos. Sua governança presidencial, portanto, se encaixa no padrão de regulador parcimonioso: regulador, minimalista e restritivo.

Getúlio Vargas experimentou, por sua vez, arranjos institucionais muito distintos. Foi um presidente insurrecional em 1930; um presidente constitucional a partir de 1934; ditador em 1937; presidente governando em estado de guerra a partir de 1942; finalmente, presidente eleito em 1950, com poderes limitados pela Constituição democrática e liberal de 1946.

Getúlio Vargas, supostamente o mais industrialista dos presidentes da primeira metade do século XX, por conta da conjuntura crítica de toda a década de 1930, teve de sustentar uma política de prioridade à agricultura, com especial atenção à lavoura do café. Dedicou a isso não apenas recursos financeiros importantes e escassos, nesse período de crise, mas parte significativa da autoridade estatal para amparar interesses dos produtores agrícolas.

Vargas, que havia sido ministro da Fazenda no governo Washington Luiz, embora tivesse buscado, como primeira opção de enfrentamento da crise dos anos 1930, a adoção de mais um tradicional *funding loan*, precisou inovar e improvisar em sua política econômica diante da recusa dos banqueiros internacionais em conceder mais empréstimos.

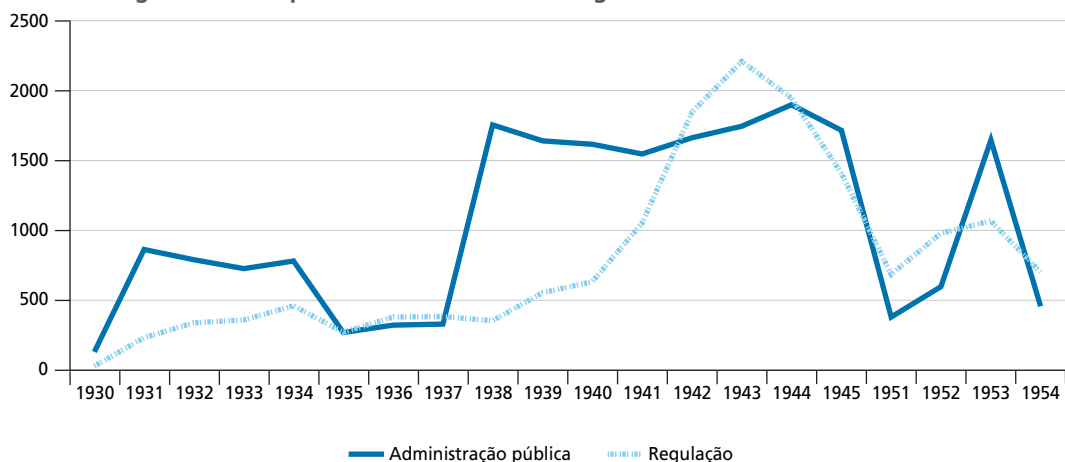
Da mesma forma, com o estabelecimento de nova conjuntura crítica a partir do

envolvimento do Brasil na II Guerra, em 1942, embora o viés administrativista tenha se expandido sobre algumas áreas, curiosamente é a atividade regulatória a que mais ganha força.

Mas um traço comum de Vargas é seu maximalismo administrativista. Sua produção normativa é intensa, sendo bastante elevada no período ditatorial de 1937 a 1945. O único período minimalista de Vargas é 1934-1937.

Com Getúlio Vargas, o campo da administração pública cresce significativamente até o início do período de guerra, quando a regulação privada passa a ter maior presença, o que iria permanecer até sua última presidência. O administrativismo retorna com força em sua última presidência.

GRÁFICO 2
Perfil gerencial das presidências de Getúlio Vargas



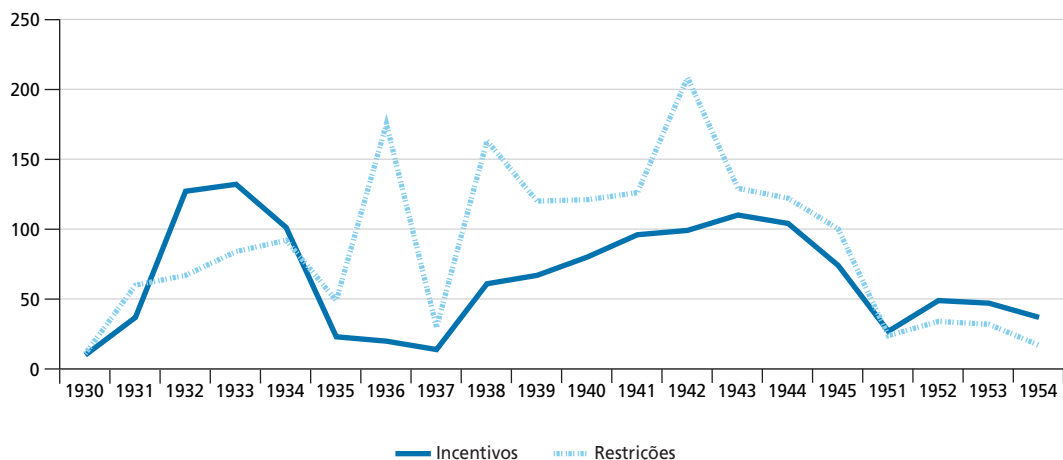
Elaboração do autor.

De modo geral, Vargas é um administrativista inveterado, salvo durante o período da II Guerra. Quanto à distribuição de incentivos e restrições, o padrão varguista é, em geral, menos restritivo que o de Campos Salles. No entanto, Vargas apresenta grandes oscilações ao longo de suas quatro presidências.

Os incentivos são maiores e superam as restrições na primeira presidência (1930-1934) e em seu último mandato (1951-1954). Os períodos ditatoriais revelam um presidente pouco benevolente.

As restrições aumentam durante sua segunda presidência, recrudescendo justamente no período que se abre a partir da “Intentona Comunista” (1935) e ao longo de todo o período ditatorial. Em sua última presidência, Vargas retoma o padrão iniciado com a insurreição de 1930.

GRÁFICO 3
Recursos institucionais empregados pelo presidente Getúlio Vargas (1930-1945 e 1951-1954)



Elaboração do autor.

De todo modo, ocorrem variações em zigue-zague em seu padrão de governança presidencial, entre 1930 e 1951. O padrão de governança presidencial mais presente em Vargas é o de um administrativista austero. Em sua primeira e em sua última presidência, mostrou-se mais benevolente.

Em qualquer período republicano, os contextos de crise e de intensificação da repressão afetaram as escolhas feitas pelos presidentes, na medida em que reduziram suas opções. No entanto, as oscilações em cada mandato dão evidências de que a governança empregada não foi aquilo que as crises fizeram dos presidentes, e sim o que os presidentes fizeram diante das crises.

7 CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS

Nesta pesquisa, foram utilizados a análise política com foco em políticas públicas e o método histórico comparativo, para se oferecer uma proposta de pesquisa aplicada so-

bre os padrões de governança estabelecidos e manejados pelos presidentes.

Na chefia do Executivo, os presidentes assentam políticas e programas que são pedras angulares dos processos de desenvolvimento. A administração pública e a regulação privada são os dois instrumentos fundamentais de sua ação para manejar regras, tomar iniciativas, distribuir incentivos e impor restrições que marcam a trajetória de desenvolvimento de um país.

Essa combinação leva à configuração de padrões de governança presidencial que denotam o leque que os presidentes têm à mão para definir muitos dos rumos e dos resultados dos processos de desenvolvimento.

A pesquisa realizada demonstra que as presidências não se prestam facilmente a grandes generalizações, e sim a estudos comparativos em profundidade, para os quais a riqueza da análise qualitativa se revela imprescindível.

A partir do pressuposto de que as presidências se distinguem pela combinação de atos de administração pública e de regulação econômica e social e pelos mecanismos de incentivos e restrições empregados pelos presidentes ao governar, é possível não só deduzir combinações distintas e classificar cada presidência conforme os padrões, mas também se pode desenvolver a análise comparativa em relação ao comportamento de cada presidência, contrastando os casos de sucesso ou de dificuldade.

É possível supor que as presidências de maior sucesso tenham sido aquelas que conseguiram seguir padrões mais equilibrados de combinação entre políticas econômicas e sociais e que responderam de modo mais adequado aos contextos econômicos e sociais em que estavam inseridas.

Na contraparte, as presidências que atravessaram dificuldades talvez tenham sido aquelas que simplesmente tentaram reproduzir padrões de governança anteriores, rendendo-se à inércia de suas estruturas de governança, e não produzindo saltos (inovações) ou avanços (incrementais) requeridos.

Há uma noção consagrada pela literatura de ciência política de que crises políticas agudas são momentos de paralisia decisória, termo que se refere sobretudo a pro-

blemas de governabilidade com foco central nas dificuldades do Executivo em garantir maioria legislativa, diante de um quadro de fragmentação e radicalização partidárias.

No entanto, é possível supor que, em grande medida, momentos de crise revelam uma paralisia da própria maquinaria governamental em tomar decisões unilaterais muito além daquelas destinadas a resolver ou administrar crises. A perda do poder de iniciativa unilateral pode ser testada como hipótese indicativa da fragilidade do Executivo em exercer autoridade e de sua capacidade de liderança e coordenação.

A comparação mais ampla entre vários presidentes da história republicana brasileira tornará possível, futuramente, verificar a relação entre esses padrões e as curvas de crescimento econômico e as curvas de aumento ou redução das desigualdades sociais – dois dos muitos aspectos intimamente associados ao aumento ou à diminuição das condições de bem-estar.

As crises políticas são, em grande medida, crises de um projeto de desenvolvimento, que resultam ou em uma mudança profunda e na expansão de um padrão de governança presidencial ou em seu completo fracasso e substituição por um padrão alternativo.

Em contrapartida, os períodos de maior exuberância política e de presidências marcantes são aqueles em que os presidentes se mostraram hábeis na tarefa de não só liderar coalizões e administrar eficientemente a gestão de muitos interesses em disputa, mas quando também foram capazes de traduzir um projeto de desenvolvimento em atos unilaterais que reorientaram a ação prática de sua burocracia e garantiram o uso mais equilibrado dos recursos unilaterais à sua disposição.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. O Congresso Nacional no pós-1988: capacidade e atuação na produção de políticas e no controle do Executivo. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estado, instituições e democracia**: República. Brasília: Ipea, 2010. v. 1, p. 97-130. (Coleção Estado, Instituições e Democracia).

ARRIGHI, G. **O longo século XX**: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. Rio de Janeiro: Editora Unesp, 1995.

BALOGH, B. **A government out of sight**: the mystery of national authority in nineteenth-century America. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. 414 p.

BENSEL, R. F. **Yankee Leviathan**: the origins of central State authority in America (1859-1877). Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

CARPENTER, D. **The forging of bureaucratic autonomy**: reputations, networks, and policy innovation in executive agencies (1862-1928). Princeton: Princeton University Press, 2011.

COLLIER, D. Understanding process tracing. **Political Science and Politics**, n. 4, p. 823-830, 2011.

COOPER, P. **By order of the president**: the use and abuse of executive direct action by Lawrence. Kansas: University Press of Kansas, 2002. 320 p.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. R. **Empresariado nacional e Estado no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses**: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. 399 p.

EDWARDS, G. **At the margins**: presidential leadership of Congress. New Haven: Yale University Press, 1989.

FIANI, R. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. *In*: GOMIDE, A.; PIRES, R. R. (Eds.). **Capacidades estatais e democracia**. Brasília: Ipea, 2014.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

GALVIN, D. J. The transformation of political institutions: investments in institutional resources and gradual change in the national party committees. **Studies in American Political Development**, Cambridge, n. 26, p. 50-70, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/wL6aVE>>.

_____. Presidents as agents of change. **Presidential Studies Quarterly**, Washington, v. 44, n. 1, p. 95-119, 2014.

GOMIDE, A.; PIRES, R. R. (Eds.). **Capacidades estatais e democracia**. Brasília: Ipea, 2014.

HACKER, J.; PIERSON, P. **The case for policy-focused political analysis**. Charlottesville: University of Virginia, Jan. 2011.

HOWELL, W. **Power without persuasion**. Princeton: Princeton University Press, 2003.

INÁCIO, M. Poderes de agenda do presidente. *In*: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 170-174.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2nd ed. Boston: Harper Collins College Publishers, 1995.

LAMEIRÃO, C. **A Casa Civil como estrutura de poder e controle da Presidência**: gênese, trajetória e o seu desenvolvimento institucional no governo FHC. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2013.

LASSANCE, A. **Pelas mãos dos presidentes**: construção do Estado e desenvolvimento em uma perspectiva comparada das presidências de Campos Salles e Getúlio Vargas. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/PdetRG>>.

LYRA, F. **Daquilo que eu sei**: Tancredo e a transição democrática. São Paulo: Iluminuras, 2009.

MAHONEY, J. The logic of process tracing tests in the social sciences. **Sociological Methods and Research**, v. 41, n. 4, p. 570-597, 2012.

MAY, P.; JOCHIM, A. **Policy regime perspectives**: policies and governing. Washington: University of Washington, 2012.

MAYER, K. **With the stroke of a pen**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

MOE, T. M. The revolution in presidential studies. **Presidential Studies Quarterly**, v. 39, n. 4, p. 701-724, Dec. 2009.

NEUSTADT, R. E. **Poder presidencial e os presidentes modernos**: a política de liderança de Roosevelt a Reagan. Brasília: Enap, 2008.

NORTH, D. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

ORREN, K.; SKOWRONEK, S. **The search for American political development**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

PETERS, B. G. **Governance**: a garbage can perspective. Vienna: Institute for Advanced Studies, Dec. 2002. p. 3.

PIERRE, J.; PETERS, B. G. (Orgs.). **Debating governance**: authority, steering, and democracy. Oxford: Oxford University Press, 2000.

PIERSON, P. **Politics in time**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PIKETTY, T. **Capital in the twenty-first century**. Cambridge: Harvard University Press, 2014.

PINHEIRO, M. M. S. **As liberdades humanas como bases do desenvolvimento**: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen. Rio de Janeiro: Ipea, nov. 2012. (Texto para Discussão, n. 1794). Disponível em: <<http://goo.gl/0gMd4W>>.

POCHMANN, M. Prefácio. *In*: SICSÚ, J.; CASTELAR, A. (Orgs.). **Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/R0YQvp>>.

POLANY, K. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

POWER, T. Optimism, pessimism, and coalitional presidentialism: debating the institutional design of Brazilian democracy. **Bulletin of Latin American Research**, v. 29, n. 1, p. 18-33, 2010.

RENNÓ, L. Críticas ao presidencialismo de coalizão: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos? *In*: AVRITZER, L.; ANASTÁSIA, F. (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 259-271.

ROTTINGHAUS, B.; MAIER, J. The power of decree: presidential use of Executive Proclamations, 1977-2005. **Political Research Quarterly**, v. 60, n. 2, p. 338-343, June 2007.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. C. (Orgs.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press Sabatier, 1999.

SCHLESINGER JUNIOR, A. **The imperial presidency**. Boston: Houghton Mifflin, 1973.

SKOWRONEK, S. **Building a new American State: the expansion of national administrative capacities, 1877-1920**. Cambridge: Cambridge University Press, 1982. 400 p.

_____. **The politics presidents make: leadership from John Adams to George Bush**. 2nd ed. Cambridge: Harvard University Press, 1997. 546 p.

_____. Mission accomplished. **Presidential Studies Quarterly**, v. 39, n. 4, p. 795- 804, 2009a.

_____. The conservative insurgency and presidential power: a developmental perspective on unitary Executive. **Harvard Law Review**, p. 2070-2103, 2009b.

_____. **Presidential leadership in political time**. 2nd ed. Lawrence: Kansas University Press, 2011. 224 p.

SUZIGAN, W. **Crescimento industrial no Brasil: incentivos e desempenho recente**. Rio de Janeiro: Ipea; Inpes, 1974. 281 p. (Relatório de Pesquisa, n. 26).

_____. Industrialização e política econômica: uma interpretação em perspectiva histórica. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, dez. 1975.

TILLY, C. Mechanisms in political processes. **Annual Review of Political Science**, v. 4, p. 21-41, 2001.

VILLELA, A. V.; SUZIGAN, W. **Política do governo e crescimento da economia brasileira: 1889-1945**. Rio de Janeiro: Ipea, 1973. 468 p.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Ângela Pereira da Silva de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Leonardo Moreira Vallejo

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Bárbara Seixas Arreguy Pimentel (estagiária)

Erika Adami Santos Peixoto (estagiária)

Jéssica de Almeida Corsini (estagiária)

Laryssa Vitória Santana (estagiária)

Manuella Sâmella Borges Muniz (estagiária)

Thayles Moura dos Santos (estagiária)

Thércio Lima Menezes (estagiário)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

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

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

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



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos

