Boletim de Análise Político-Institucional

16

Novembro 2018

Instituições e Desenvolvimento

ipea

Boletim de Análise Político-Institucional

16

Novembro 2018

INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO

Brasília, 2018

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Ministro Esteves Pedro Colnago Junior

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Rogério Boueri Miranda

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

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
Fabiano Mezadre Pompermayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Mylena Pinheiro Fiori

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

Boletim de Análise Político-Institucional

Organizadores
Claudio Roberto Amitrano
Luís Carlos Garcia de Magalhães
Maurício Mota Saboya Pinheiro
Mauro Santos Silva

Comitê Editorial
Alexandre de Ávila Gomide
Daniel Pitangueira de Avelino
Danilo Santa Cruz Coelho
Janine Mello dos Santos
José Celso Pereira Cardoso Júnior
Marco Antônio Carvalho Natalino
Maria Bernadete Gomes Pereira Sarmiento Gutierrez
Salvador Teixeira Werneck Vianna

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

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

Semestral.
ISSN 2237-6208

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

CDD 320.05

As publicações do Ipea estão disponíveis para download gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

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 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

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 décimo sexto Boletim de Análise Político-Institucional é a tela Abstrato, de Candido Portinari (1903-1962), datada de 1939. 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.

Direito de reprodução gentilmente cedido por João Candido Portinari.

Sumário

Apresentação 5

Parte 1 – O Papel das Ideias na Institucionalidade do Planejamento Estatal para o Desenvolvimento

Três Décadas da Constituição: Plano Plurianual e planejamento 15
Paulo Kliass

Heterogeneidade Estrutural e Restrição Externa: o lugar das ideias na formulação da estratégia de desenvolvimento econômico e no planejamento do governo brasileiro no período recente 23
Claudio Roberto Amitrano

A Ligação entre Mensagem e Ações: a estratégia do Plano Plurianual 2004-2007 no direcionamento do orçamento anual 31
Leandro Freitas Couto

O Combate às Desigualdades no Brasil: uma análise do discurso oficial em três PPAs selecionados 39
Maurício Mota Saboya Pinheiro

Parte 2 – Ambiente Institucional e Políticas Públicas

Arranjo Institucional e o Custo Fiscal da Gestão da Dívida Pública: possibilidades analíticas e relevância empírica 47
Luís Carlos Garcia de Magalhães

Regulação e Desenvolvimento: reinterpretando o "modelo oficial" 53
Bruno Queiroz Cunha

Arranjos Institucionais Híbridos e Centro Estratégico em Infraestrutura Econômica 63
Mauro Santos Silva

Investimentos em Infraestrutura Urbana sob Arranjos Federativos Híbridos: considerações para uma agenda de pesquisas aplicada 71
Ricardo Antonio de Souza Karam

Transferências Federais e Investimentos Municipais em Infraestrutura Urbana 77
Paulo de Tarso Frazão S. Linhares
Roberto Pires Messenberg

Integrando Desenvolvimento e Meio Ambiente: instrumentos e arranjos institucionais nas políticas sobre mudança climática 85
Sandra Paulsen

Parte 3 – Debates Internacionais e Novas Agendas de Pesquisa

De Volta aos Clássicos: notas sobre o desenvolvimento econômico e a habitação de interesse social 93
Rute Imanishi Rodrigues

Myrdal contra Winslow: origens e conceitos centrais de uma polêmica internacional sobre saúde e desenvolvimento 99
Roberto Passos Nogueira

Desigualdades e Instituições: uma importante e promissora agenda de pesquisa 105
Pedro Cavalcante

Apresentação

Apresentamos o número temático do *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi) intitulado *Instituições e Desenvolvimento*. Este contém contribuições de uma das coordenações da Diretoria de Estudos e Políticas de Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. Trata-se, antes de tudo, do resultado de uma reflexão coletiva, cujo objetivo primeiro é consolidar, no instituto, uma área de estudos sobre as relações entre as instituições e as políticas públicas para o desenvolvimento do país.

O esforço de consolidação dessa área de pesquisa no Ipea está alinhado à literatura de diferentes matrizes teóricas que têm enfatizado a importância das instituições para o crescimento de longo prazo dos países, com as transformações socioeconômicas que caracterizam o processo de desenvolvimento. Nesse sentido, mesmo que a articulação dessas matrizes teóricas não seja trivial do ponto de vista teórico e metodológico, as instituições importam para o sucesso ou o fracasso do desenvolvimento de um país; portanto, são passíveis de serem objetos de política pública.

Ressalta-se o valor da grande variedade de temas, métodos e abordagens tratados neste número, o que deriva das distintas formações e áreas de pesquisa dos autores. Os tópicos abordados vão desde avaliações de programas e políticas específicas até assuntos que iluminem novos problemas a serem considerados nas relações entre as políticas públicas, seus respectivos arcabouços institucionais e o desenvolvimento.

A diversidade é uma vantagem, desde que trabalhada e organizada em um todo coerente. Sendo assim, na elaboração deste Bapi, procurou-se incentivar a conexão entre os vários projetos de pesquisa da Coordenação de Instituições e Desenvolvimento, que deram origem aos artigos apresentados a seguir. Ademais, a pluralidade e a inovação de métodos de pesquisa devem respeitar o rigor exigido de todo bom trabalho científico. Nesta publicação, como em todas as outras do Bapi, o controle da qualidade técnica dos trabalhos é feito por um conselho editorial e por avaliadores criteriosamente selecionados.

As noções de *instituição* – muitas vezes referida também como *ambiente institucional* – e de *desenvolvimento* adotadas aqui são amplas em seus significados. Em consonância com a literatura recente, as ditas noções envolvem múltiplas dimensões (por exemplo, dimensões formais e informais para as instituições; dimensões econômicas e não econômicas para o desenvolvimento). Se, por um lado, a operacionalização de conceitos amplos é um grande desafio para analistas e gestores de políticas, por outro, a largueza semântica das noções aqui tratadas permite abordagens ricas, interconectadas e inovadoras.

Um dos objetivos norteadores deste número temático é articular as contribuições de cada artigo em torno dos *desenhos institucionais* e das *formas de coordenação e complementaridade* entre as instituições, nas diversas políticas de desenvolvimento. Além disso, no que se refere especificamente a estas políticas, algumas questões se destacam:

- qual o arcabouço teórico norteador da sua formulação?
- qual a intencionalidade da política, manifestada nos principais documentos e quadros normativos?
- quais as formas de interação dos seus diferentes temas, unidades de implementação e atores sociais envolvidos?

Estas questões revelam que o foco deste número temático do Bapi recai antes sobre os *processos* de política – abordagens teórico-interpretativas, contextos, estratégias, estruturas, desenhos, mecanismos – do que sobre os seus *resultados*. Assim, questões de eficácia e efetividade são tratadas apenas no que se refere a seus vínculos com aqueles processos, e, mais especificamente, com os arranjos institucionais subjacentes às políticas de desenvolvimento.

Este número temático apresenta treze artigos voltados para diversos tópicos relevantes às políticas públicas de desenvolvimento em suas relações com seus ambientes e arranjos institucionais específicos, tais como: Planos Plurianuais (PPPs), planejamento, estratégias de desenvolvimento nacional, desigualdades, dívida pública, regulação, infraestrutura econômica, infraestrutura urbana, saúde, entre outros. Para facilitar uma visão geral do conteúdo deste número, agrupam-se os treze artigos em três grupos temáticos.

1) O papel das ideias na institucionalidade do planejamento estatal para o desenvolvimento (quatro artigos).
2) Ambiente institucional e políticas públicas (seis artigos).
3) Debates internacionais e novas agendas de pesquisa (três artigos).

O primeiro artigo da *Parte 1 – O papel das ideias na institucionalidade do planejamento estatal para o desenvolvimento* intitula-se *Três décadas da Constituição: Plano Plurianual e planejamento*, de Paulo Kliass. O autor procura, considerando os trinta anos seguintes à promulgação da Constituição de 1988, "registrar as novidades institucionais incorporadas às capacidades estatais em determinados campos da política econômica", em particular no campo das estratégias de planejamento estatal. Analisando a história dos PPAs (1991-2017), observam-se aperfeiçoamentos institucionais no planejamento, sobretudo a partir de 2003, quando novos mecanismos de participação social e interfederativa passam a enriquecer a elaboração dos PPAs. Não obstante, o alcance deste instrumento para o planejamento da ação estatal permanece limitado, seja por um ambiente político-ideológico pouco favorável ao planejamento (neoliberalismo), seja pela falta de uma ancoragem normativa e institucional que reduza a volatilidade das regras estruturantes desses planos. Completa este quadro a persistente ausência de uma regulamentação para viabilizar a elaboração de um instrumento prevista pela própria Constituição cidadã: os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs). Com isso, "o país ainda carece de instrumentos e práticas capazes de oferecer qualidade à necessária ação de planejamento de longo prazo", conclui Kliass.

Heterogeneidade estrutural e restrição externa: o lugar das ideias na formulação da estratégia de desenvolvimento econômico e no planejamento do governo brasileiro no período recente é o título do segundo artigo, de autoria de Claudio Roberto Amitrano. Partindo do arcabouço teórico do estruturalismo latino-americano (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Cepal) e o aplicando ao caso brasileiro, o estudo procura "compreender se e de que maneira a heterogeneidade estrutural [isto é, uma estrutura produtiva com persistentes e profundos diferenciais de produtividade e renda, tendendo a gerar desigualdades em várias outras dimensões da vida social] e a restrição externa [limites ao crescimento impostos pelo balanço de pagamentos] aparecem no discurso governamental como orientadores das políticas de desenvolvimento produtivo e de comércio internacional dos PPAs entre 2003 e 2015." As orientações estratégicas dos PPAs – vistos pelo autor como tentativas de recuperar o papel do Estado; portanto, de suas instituições econômicas, no sentido lato, no desenvolvimento brasileiro – são escolhidas como amostras do discurso governamental. A partir do primeiro PPA do governo Lula, Amitrano fornece evidências textuais – inclusive com uma interessante análise

lexicométrica – da existência de um *continuum* normativo, em que é possível reconhecer uma estratégia de desenvolvimento alinhada ao diagnóstico estruturalista da Cepal, em que a ação estratégica do Estado é parcialmente orientada para minimizar os dois mencionados óbices ao desenvolvimento brasileiro: a heterogeneidade estrutural e a restrição externa.

O papel dos PPAs é revisitado no terceiro artigo – *A ligação entre mensagem e ações: a estratégia do Plano Plurianual 2004-2007 no direcionamento do orçamento anual*. Leandro Freitas Couto, seu autor, procura examinar "a conexão entre a dimensão estratégica do PPA e o orçamento federal". Em que medida, no quadro institucional do planejamento de médio prazo, que é um encargo atribuído constitucionalmente ao PPA, este orienta as escolhas de alocação orçamentária de curto prazo? Para responder a esta pergunta, estuda-se o caso do PPA 2004-2007, que, sob o aspecto da estratégia de desenvolvimento, representa uma mudança substancial em relação aos planos anteriores. Detectaram-se *inter alia* dois problemas estruturais – transferir ganhos de produtividade para o rendimento das famílias trabalhadoras e dinamizar o investimento produtivo em um quadro de fragilidade externa e infraestrutural –, cuja solução requereria um profundo rearranjo orçamentário. O autor constata "uma alteração no orçamento de 2004, em linha com a orientação estratégica do PPA", refletida no significativo crescimento de certas funções orçamentárias, como *indústria*, *assistência social*, *habitação* e *organização agrária*. Em suma, o autor reúne alguma evidência de que o orçamento de 2004 atuou como um dos instrumentos de operacionalização da nova estratégia de desenvolvimento do governo.

O quarto artigo é assinado por Maurício Mota Saboya Pinheiro e intitula-se *O combate às desigualdades no Brasil: uma análise do discurso oficial em três PPAs selecionados*. O texto procura analisar conceitualmente pressupostos e diretrizes de combate às desigualdades em três PPAs (1991-1994, 1996-1999 e 2016-2019). Estes refletem filosofias e planos de governo que delimitam os contornos conceituais dentro dos quais o problema da desigualdade é tratado. Pelo menos desde o PPA que se inicia em 1996 aparecem referências explícitas à necessidade de atuação do Estado para reduzir as desigualdades sociais. Nesse tópico, a diferença específica dos planos pós-2004 – e, em especial, do PPA atual – é o reconhecimento da desigualdade como um problema em si, e um dos principais do desenvolvimento brasileiro, cuja solução requer medidas diretas, integradas e transversais, combinando a ação do Estado, mediada por suas instituições específicas, em várias áreas de políticas públicas. Ademais, ao analisar diacronicamente os pressupostos e as diretrizes das políticas de combate às desigualdades nos diversos planos, Pinheiro detecta um amadurecimento conceitual, que se expressa: *i)* na ampliação da visão da desigualdade como um fenômeno multidimensional (não restrito apenas à renda); *ii)* na consideração da crescente complexidade escalar das desigualdades regionais, espaciais e territoriais; e *iii)* no aumento da autonomia e importância do problema da desigualdade, com a crescente valorização de suas dimensões ética e simbólica.

Abrindo a *Parte 2 – Ambiente institucional e políticas públicas* aparece o quinto artigo deste boletim, *Arranjo institucional e o custo fiscal da gestão da dívida pública: possibilidades analíticas e relevância empírica*, de autoria de Luís Carlos Garcia de Magalhães. Examinam-se aqui certos "aspectos do arranjo institucional da gestão da dívida pública e suas conexões com a política monetária e cambial, que tornam o serviço de juros um fator que dificulta o equilíbrio fiscal no caso brasileiro." Segundo Magalhães, as Letras Financeiras do Tesouro (LFTs) – título pós-fixado à taxa Selic e cuja participação permanece significativa no total da dívida pública mobiliária federal interna (DPMFi) –, as operações compromissadas e os *swaps* cambiais são elementos de um arcabouço institucional persistente e caprichosamente moldado para garantir altas rentabilidades e baixos riscos a um amplo conjunto de agentes econômicos que

investem nesses ativos financeiros. Esse arranjo, que teria sido funcional para evitar crises sistêmicas em cenários inflacionários e de elevada volatilidade cambial, caracteriza-se como "uma rede de instituições com elevada integração", nucleada pela taxa Selic, a qual funciona como parâmetro e referência de rendimento dos títulos da DPMFi e outros passivos do setor público. Entretanto, a continuidade do uso desse arranjo até os dias atuais leva a uma grande despesa do Tesouro Nacional com o serviço de juros. Portanto, tem-se aí uma trava institucional ao ajuste fiscal permanente do setor público e ao desenvolvimento do país. Concluindo, Magalhães propõe um debate sobre a institucionalidade da gestão da dívida pública brasileira que lance luz sobre as causas de sua inércia e resistência a reformas.

O sexto artigo é *Regulação e desenvolvimento: reinterpretando o "modelo oficial"*, de Bruno Queiroz Cunha. Ele estuda a chamada *governança regulatória*, a qual se constitui de "mecanismos, regras e estruturas colocadas a serviço do funcionamento da regulação estatal e da interação entre grupos relevantes, em processos de ação coletiva afetos à regulação". Propõe-se uma crítica a uma abordagem dominante – o *modelo oficial* – acerca da governança regulatória, a qual, entre outros problemas, acarreta uma redução da capacidade estatal de promover mudanças estruturais mais profundas, visando ao desenvolvimento. Essa abordagem, baseada na teoria econômica neoclássica, defende uma regulação com intervenção estatal apenas suficiente para promover um ambiente microeconômico estável e eficiente, a fim de incentivar o investimento privado. Para isso, preconiza "instituições regulatórias apartadas do centro de governo, exclusivamente técnicas e desengajadas da dinâmica usual da política pública e de sua inerente instabilidade". Entretanto, entre outros argumentos, Cunha sustenta que a aplicabilidade da governança regulatória defendida pelo *modelo oficial* vê-se prejudicada por sua fundamentação em conceitos – como *falhas de mercado* e *falhas de governo* – altamente normativos e dissociados dos contextos particulares de cada país. Tais contextos envolveriam aspectos como metas de governo, tradição jurídico-administrativa, preferências sociais e trajetórias tecnológicas, entre outros. Em contraste com o caráter estático, descontextualizado e empiricamente pouco aderente do *modelo oficial*, o autor argumenta a favor de uma abordagem alternativa, baseada em uma visão dinâmica e interativa do processo regulatório, em que a tônica seja dada pela comunicação e pela busca constante e adaptativa da cooperação entre os atores sociais. Por fim, conclui-se que uma "proposta de agenda futura nessa perspectiva incluiria averiguar as implicações e os desafios institucionais de se estruturar a regulação e suas instituições em bases mais flexíveis e dinâmicas, abarcando a noção de complementaridade administrativa".

Arranjos institucionais híbridos e centro estratégico em infraestrutura econômica é o título do sétimo artigo, de autoria de Mauro Santos Silva. O autor sustenta a necessidade de centro estratégico estatal na condução de mecanismos de governança especializados em grandes projetos de infraestrutura econômica. Esta área de atividade econômica contém ativos muito específicos, associados "à localização, às características físicas ou tecnológicas dos ativos e ao perfil dedicado da demanda". Além disso, os investimentos em infraestrutura econômica são tipicamente relacionados a bens públicos, externalidades, monopólios naturais, falhas de mercado, altos custos de transação, volumes expressivos de recursos, longos prazos de maturação, entre outras características. Trata-se, portanto, de uma área sujeita à incerteza, a elevados riscos de perdas financeiras e ao oportunismo da parte dos contratantes. Daí a necessidade dos chamados *arranjos institucionais híbridos*, que permitam a coordenação estratégica das decisões das partes contratantes (agentes públicos e privados) e o compartilhamento dos riscos. A coordenação desses arranjos caberia a um *centro estratégico* – isto é, uma "entidade formal, depositária de autoridade que lhe permite estruturar incentivos, restringir condutas e mediar conflitos entre as partes envolvidos nas redes contratuais, sob a qual as transações são constituídas, reguladas, negociadas,

adaptadas, monitoradas, garantidas e finalizadas". Ao concluir seu trabalho, Silva defende que o Estado assuma o papel de centro estratégico na coordenação de arranjos híbridos em grandes projetos de infraestrutura, pois somente o Estado disporia de autoridade, possibilidade de atuar, além de interesses particulares e assumir elevados riscos e incertezas.

O tema da infraestrutura urbana é abordado no oitavo artigo, *Investimentos em infraestrutura urbana sob arranjos federativos híbridos: considerações para uma agenda de pesquisas aplicada*, de Ricardo Antonio de Souza Karam. Ele discute "as possibilidades de aprimoramento do planejamento, do monitoramento e da coordenação das ações envolvendo a União, os estados, os municípios e a iniciativa privada", enfocando o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em sua segunda fase (apelidado de PAC Cidade), no período 2011-2014. Esse programa previa significativos investimentos em projetos voltados para a melhoria da qualidade de vida urbana, sobretudo nas áreas de habitação e saneamento, bem como dedicava especial atenção ao diálogo interfederativo, em busca de cooperação entre as distintas esferas de governo. Contudo, a despeito dos esforços empreendidos, verificaram-se atrasos e impasses na execução das obras, devido precisamente à *complexidade do arranjo intergovernamental*, de onde emergiram sérias dificuldades (escolha de prioridades, conflitos de interesses dos atores envolvidos, monitoramento das obras, qualidade dos projetos, falta de articulação das ações etc.). Partindo da constatação das falhas na execução do PAC Cidade e inspirando-se em um arcabouço teórico neoinstitucionalista (Fiani, 2013; 2016), em que se destacam os conceitos de *arranjos institucionais híbridos* e *centro estratégico*, o autor propõe, como um programa de pesquisa, uma avaliação do arranjo institucional adotado no PAC, que contemple os seguintes critérios, entre outros: "*i)* que órgãos desempenharam (ou não) o papel de centro estratégico; *ii)* com quais recursos e instrumentos tal papel foi exercido; *iii)* quais as formas de cooperação acionadas; *iv)* quais incentivos e controles foram utilizados; *v)* que aspectos do ambiente institucional exerceram influência positiva ou negativa no arranjo adotado".

Ainda no tema da infraestrutura urbana sob o enfoque dos arranjos institucionais interfederativos, o nono artigo intitula-se *Transferências federais e investimentos municipais em infraestrutura urbana*, sendo assinado por Paulo de Tarso Frazão S. Linhares e Roberto Pires Messenberg. Os autores investigam empiricamente se os parlamentares do Congresso Nacional, "ao apresentarem emendas à Lei Orçamentária Anual (LOA) para um projeto específico, podem influenciar o direcionamento dos recursos no sentido de sua concentração em municípios menos necessitados". Com isso, pretendem lançar luz sobre o papel de um importante fator institucional – as emendas parlamentares – na ação estatal em uma área vital para o desenvolvimento, como os investimentos em infraestrutura urbana. Dois foram os resultados principais da pesquisa: "*i)* há evidência de que o instituto político das emendas à LOA por parlamentares constitui um mecanismo indutor de uma distribuição de recursos favorável aos municípios com maiores necessidades e menores receitas *per capita*, ainda que mais populosos; e *ii)* é a presença de capacidade municipal – e não a eventual existência de emendas parlamentares no apoio aos municípios – a principal causa da eficiência na execução dos investimentos em infraestrutura urbana (pavimentação e recapeamento) resultantes da contratação entre a União e as prefeituras". Vale ressaltar o ineditismo desses resultados, que são contraintuitivos, pois apontam os impactos positivos das emendas parlamentares em termos da alocação de recursos públicos.

O 10º artigo é *Integrando desenvolvimento e meio ambiente: instrumentos e arranjos institucionais nas políticas sobre mudança climática*, de Sandra Paulsen. Investigam-se "instrumentos tradicionais (...) de política ambiental que poderiam auxiliar as distintas esferas do Estado na promoção do desenvolvimento sustentável (...). Perguntamo-nos também que ambientes institucionais e que outros possíveis arranjos de políticas podem ajudar o país na sua adaptação à mudança climática e contribuir

para o alcance dos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS)". A autora vê um importante papel a ser desempenhado pelo instituto do licenciamento ambiental, o qual pode, *inter alia*, "auxiliar no cumprimento de salvaguardas, medidas para identificar, evitar ou minimizar danos que (...) diferentes projetos poderiam produzir à população e ao meio ambiente". Por sua vez, a contabilidade do patrimônio natural (contas econômico-ambientais) é um instrumento que poderia ampliar "o conhecimento dos atores econômicos a respeito dos impactos da atividade econômica sobre os recursos naturais, a água, as florestas, a energia, possibilitando ao país traçar estratégias melhor adaptadas à mudança climática e diretrizes mais adequadas para o desenvolvimento sustentável". O trabalho conclui que "entender os arranjos institucionais vigentes na definição e na implementação de políticas públicas na esfera federal é crucial para propor alternativas que complementem os instrumentos já existentes para melhor integrar o capital natural e o meio ambiente no modelo de desenvolvimento brasileiro. Daí a importância de se aprofundar o estudo de como se integra e se articula o capital natural nas instituições e nas políticas de desenvolvimento econômico no Brasil".

Abrindo a *Parte 3 – Debates internacionais e novas agendas de pesquisa,* Rute Imanishi Rodrigues assina o 11º artigo, *De volta aos clássicos: notas sobre o desenvolvimento econômico e a habitação de interesse social*. A autora discute o debate teórico e político relativo à habitação de interesse social na Inglaterra, a fim de ilustrar "alguns elementos importantes sobre a articulação conceitual – e histórica – entre o desenvolvimento econômico e a habitação social". Com isso, pretende-se propor uma agenda de pesquisa que lance luz sobre a problemática da habitação de interesse social como política de desenvolvimento no Brasil. Dois grupos de questões destacam-se na montagem dessa agenda: *i)* inter-relações entre as políticas habitacionais e o planejamento regional e urbano; e *ii)* o direito universal a um padrão mínimo de habitação, a ser garantido pelo Estado. Celso Furtado e pesquisadores do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), entre outros, produziram reflexões importantes sobre a primeira vertente, associando a necessidade do planejamento regional e urbano à dinâmica do desenvolvimento periférico brasileiro. Por sua vez, "a questão da garantia de um padrão mínimo de habitação está relacionada à capacidade do Estado de regular o uso do solo, financiar e fazer a gestão de um estoque de habitação social, tarefa para a qual é necessário ter ambiente jurídico adequado, capacidade fiscal e uma burocracia estatal robusta", como pondera a autora. Por fim, ao descrever um rápido panorama histórico das políticas habitacionais no país, dos anos 1930 aos nossos dias, Rodrigues conclui que, "apesar de o Brasil ter um longo histórico de políticas de habitação social, este foi marcado por fortes descontinuidades que acarretaram alto grau de fragmentação institucional. Além disso, a habitação social no Brasil assumiu, basicamente, a forma de casa própria, seja em conjuntos habitacionais, seja em urbanização de favelas, e não de um estoque de habitações estatais, como no caso inglês. Estes dois fatores serviram para apagar da memória da sociedade a trajetória das políticas de habitação social".

Myrdal contra Winslow: origens e conceitos centrais de uma polêmica internacional sobre saúde e desenvolvimento, de Roberto Passos Nogueira, é o 12º artigo deste número temático do Bapi. Em uma abordagem historiográfica, o autor pretende recuperar o debate entre o sanitarista norte-americano Charles-Edward Winslow e o economista sueco Gunnar Myrdal nos anos 1950, a fim de defender a tese de que "o viés 'sanitarista' da OMS [centrado no simples combate a doenças transmissíveis] conduziu essa organização a abraçar uma interpretação socialmente reducionista da relação entre pobreza, doenças transmissíveis e desenvolvimento". Em contraste com o dito "viés sanitarista", decorrente de certo ambiente cultural liberal norte-americano e defendido por Winslow, Myrdal sustentava, baseado em seu conhecido princípio da causação circular cumulativa, "a necessidade de um processo de desenvolvimento nacional voltado para a superação das condições de pobreza",

sendo que a melhoria das condições de saúde da população dependeria de certas mudanças estruturais pró-desenvolvimento. Nas décadas seguintes, a despeito de uma aparente vitória das posições de Winslow – que trabalhava, nos anos 1950, como consultor da OMS –, algumas mudanças estruturais recentes no quadro da saúde mundial ensejam uma recuperação das ideias de Myrdal em termos atualizados. Em particular, o crescimento das doenças crônicas não transmissíveis relacionadas a estilos de vida e a necessidade de regulação de mercados de produtos associados ao risco de incidência dessas doenças (tabaco, bebidas alcoólicas, alimentos industrializados, agrotóxicos etc.) são exemplos daquelas mudanças estruturais, as quais colocam novos desafios institucionais à regulação das políticas de saúde mundial. Por fim, Nogueira propõe uma agenda de pesquisa que envolve, entre outros tópicos: *i)* um resgate do pensamento de Myrdal sobre as relações entre saúde e desenvolvimento; *ii)* a contribuição de sanitaristas brasileiros sobre o "custo da doença", pensado em termos amplos, não estritamente econômicos; *iii)* as relações entre saúde e desenvolvimento na abordagem das capacitações (Amartya Sen e outros); e *iv)* "desafios para uma estratégia de inovação da política pública de regulação de medicamentos, com foco no campo da saúde mental".

O 13º artigo, de Pedro Cavalcante, tem por título *Desigualdades e instituições: uma importante e promissora agenda de pesquisa*. O objetivo é "discutir a questão das desigualdades de renda com vistas a situar o debate atual e sinalizar para uma promissora agenda de pesquisa que se fundamenta na abordagem neoinstitucionalista". Estudos recentes (Atkinson, Piketty e Saez, 2011; Piketty, 2014; 2015; Atkinson, 2015) constatam a persistência das desigualdades em nível mundial nos últimos trinta anos. Esse fato impõe profundos e extensos desafios à comunidade internacional, pois, como admite o Banco Mundial, "o desenvolvimento das nações não se resume ao crescimento, mas inclui também as dimensões de igualdade e segurança". No Brasil, apesar da redução da desigualdade observada nos últimos anos, os patamares de concentração de renda continuam elevados. Ora, é preciso explicar esse fenômeno. Para isso, Cavalcante sugere uma agenda de pesquisa baseada na literatura neoinstitucionalista, que elucide as relações entre os arranjos institucionais e os processos políticos, por um lado, e a persistência das desigualdades, por outro. Após mencionar algumas linhas de análise da literatura recente nesse campo no Brasil, o autor conclui, propondo uma agenda de pesquisa que analise "as regras do jogo de processos decisórios que notoriamente afetam o quadro de inequidade do país, como os relativos à regulação e à fiscalização do mercado de trabalho, à política educacional, à tributação e ao sistema de seguridade social".

Por fim, os editores agradecem ao público leitor, aos autores, aos avaliadores e a toda a equipe do boletim. Boa leitura!

Parte 1

O Papel das Ideias na Institucionalidade do Planejamento Estatal para o Desenvolvimento

Três Décadas da Constituição: Plano Plurianual e planejamento

Paulo Kliass[1]

1 INTRODUÇÃO

Em 5 de outubro de 2018, comemora-se o 30º aniversário da promulgação da Constituição. O processo de sua elaboração foi longo e complexo, com movimentos de avanços e recuos no desenho dos temas abordados. Porém, ao ser caracterizado como mais uma etapa na transição do regime autoritário, o resultado do trabalho constituinte pode ser encarado como busca de novos rumos e modelos para o futuro da organização social, política e econômica da sociedade brasileira.

Assim foi com a consolidação e a ampliação dos direitos civis e democráticos, bem como com a tentativa de institucionalização de ordem econômica e social assegurando acesso amplo e universal a serviços públicos essenciais. Além disso, o texto inovou ao criar o conceito agregado de seguridade social, integrando previdência social, saúde e assistência social.

No que se refere aos mecanismos de implementação da política econômica e da política fiscal, a Constituição mantém um misto de inovação e continuidade. O texto faz referência ao Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), enquanto aponta, de forma mais explícita, para instrumentos de organização do orçamento público. Ali estão presentes os instrumentos legais da Lei do Orçamento Anual (LOA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), bem como a necessidade de uma lei complementar para regulamentar a inovadora figura do Plano Plurianual (PPA).

Não se pretende, neste breve artigo, efetuar balanço aprofundado desse período inicial de trinta anos de vigência da Constituição quanto aos aspectos do planejamento e do PPA. A intenção é tão somente registrar as novidades institucionais incorporadas às capacidades estatais em determinados campos da política econômica. Em especial, o texto trata das áreas fiscal e orçamentária, além dos instrumentos potenciais para que o Estado possa definir e implementar estratégia de planejamento.

2 EXPERIÊNCIA E CRÍTICA AO PLANEJAMENTO

O processo de transição democrática pressupôs alguma crítica ao conjunto de políticas desenvolvidas ao longo do período autoritário. Durante duas décadas, a falta de legitimidade e o autoritarismo marcaram as políticas desenvolvidas pelos governos militares, em campos tão amplos como: ordem econômica, organização política, políticas sociais, relações internacionais ou a questão militar *stricto sensu*.

Aspecto relevante refere-se ao uso do planejamento como instrumento de implementação e coordenação das políticas estratégicas do Estado. Apesar de todo o viés liberal e conservador das forças políticas no poder depois do golpe, um fato aparentemente contraditório revelou-se no uso desse instrumental para implementação das políticas estatais.

A ruptura do regime democrático e a instalação do regime de 1964 abre nova fase, com adoção de outras experiências de programação econômica sob orientação governamental. Tal movimento apresenta-se em aparente contradição com o discurso de liberalismo que estava na base doutrinária dos

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental, atualmente lotado na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

patrocinadores do Putsch. Com isso, foram implementados o Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg) (1964-1967) e outras inciativas de menor significado, que terminaram desembocando no I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) (1972-1974). Esse plano foi um dos fundamentos para a viabilização do período conhecido como "milagre econômico".

Na sequência, o governo Geisel articulou um instrumento para dar continuidade à experiência e foi concebido o II PND (1975-1979) (Brasil, 1974). As dificuldades em levar a cabo as metas e as diretrizes presentes no documento estavam, na verdade, antecipando o ingresso na década de 1980 e os obstáculos para a permanência do planejamento como alternativa de busca do desenvolvimento.

A crítica generalizada aos aspectos negativos da política econômica do período envolve problemas associados ao aumento da concentração da renda, à elevação da dívida externa, ao achatamento dos salários, ao descontrole inflacionário, entre outros. Por outro lado, as décadas posteriores à promulgação da Constituição foram marcadas por influência dos pressupostos do chamado "Consenso de Washington" e do paradigma neoliberal para compreender o fenômeno econômico e propor soluções nesse domínio.

Além disso, a crítica à falta de liberdades democráticas foi sendo amalgamada à crítica de viés liberal no sentido econômico. O autoritarismo crescente do governo foi confundido com a natureza supostamente também autoritária da presença governamental na economia. Essa verdadeira miscelânea política e ideológica operava como ambiente social e institucional bastante adequado para recepcionar a onda neoliberal. Se o governo brasileiro é ditatorial e impõe sua política a partir de um Estado forte na economia, a conclusão apressada seria de que a presença estatal em atividades de produção de bens, oferta de serviços e regulação econômica é sinônimo de autoritarismo.

Dessa forma, a postura crítica quanto à presença do Estado na esfera da economia não se resumia à sugestão de se promover a privatização das empresas estatais. A proposição do "Estado mínimo" implicava também a desregulamentação de setores e atividades em que a presença de órgãos estatais pretendia assegurar oferta equilibrada de bens e serviços públicos. A ideia generalizada de "liberalização econômica" sugeria a percepção de uma espécie de supremacia do equilíbrio proporcionado pelas forças de mercado frente a qualquer tipo de intervenção ou regulação estatal.

Assim, um conjunto de instrumentos de ação estratégica do poder público são criticados e questionados. É o caso da utilização do planejamento como ferramenta de apoio à organização social e econômica do país. Segundo os defensores desse modelo liberal, os objetivos de política econômica, bem como os da política social, deveriam ser resultado tão somente da liberdade de iniciativa do setor empresarial e da relação autônoma entre oferta e demanda.

Assim, a presença e a ação do Estado estariam carregadas de disfunções e provocariam mais prejuízos para o resultado final do processo. Portanto, planejar estaria em desacordo com a função primordial do poder público – oferecer liberdade de ação para os agentes econômicos.

Apesar de não oferecer alternativas para que países em vias de desenvolvimento consigam superar a distância que os separa dos países desenvolvidos, o discurso liberal insistia em sua oposição a qualquer sinalização de estímulo ou incentivo emanado das instâncias estatais. A crítica a esse suposto "dirigismo" incluía a desnecessidade do instrumento de planejar e insistia na busca do mercado como a solução mais eficiente para o crescimento da renda. Esse seria o caminho mais adequado para a construção da capacidade social e econômica, sem os riscos de equívocos derivados da sinalização tecnocrática, uma vez que esta última estaria sempre desvinculada das forças da oferta e da demanda.

Essa tensão entre o que está definido na Constituição e o ideário neoliberal é uma característica permanente desses primeiros trinta anos de sua vigência. O modelo de organização social, política e econômica que resultou hegemônico entre os constituintes já não correspondia mais ao paradigma neoliberal que vinha ganhando expressão nos meios de comunicação, nas universidades, nos organismos multilaterais e no interior das elites de boa parte dos países.

Dessa forma, a Constituição garantiu espaço também para a vigência da figura do PND como atribuição de competência da União. Pode-se avaliar essa menção como fruto de uma inércia dos planos implementados nos períodos anteriores. No Artigo 43 há uma menção a "planos nacionais de desenvolvimento econômico e social" (Brasil, 1988). Já o Artigo 174 contém um parágrafo com a seguinte redação: "§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento" (*Ibid.*).

No entanto, apesar da menção explícita a esse importante instrumento de planejamento, desde então não houve nenhuma regulamentação para viabilizar a elaboração do PND e que o transformasse, de fato, em ferramenta do Estado em sua ação de planejamento.

3 A CONSTITUIÇÃO E AS INOVAÇÕES EM TERMOS DE INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

Apesar das menções a diferentes instrumentos de planejamento, a Constituição ofereceu mais concretude apenas aos mecanismos de natureza orçamentária ou similar para efeitos de implementação dos programas do Estado. O Artigo 165 trata de três leis necessárias para tanto. São elas: *i)* a LOA; *ii)* a LDO; e *iii)* a Lei do PPA. Ainda que este último não seja estritamente orçamentário, na prática a utilização do PPA terminou por convertê-lo em algo próximo de peça orçamentária de natureza multianual.

Esse mesmo dispositivo, em seu § 5º, determina estrutura e composição da LOA. Assim, o processo orçamentário deve conter três peças distintas: o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas estatais e o orçamento da seguridade social. Segue-se um detalhamento operacional de como tais instrumentos funcionam:

a) o orçamento fiscal é referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

b) o orçamento de investimento das empresas estatais refere-se àquelas sociedades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

c) o orçamento da seguridade social agrupa as áreas de saúde, previdência social e assistência social, tal como definido no Artigo 194. Assim, abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e as fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

Por outro lado, o § 9º do mesmo artigo remete para lei complementar a regulamentação das disposições relativas à LOA, à LDO e ao próprio PPA. Dessa maneira, caberia a tal lei a definição de aspectos como exercício financeiro, vigência, prazos, elaboração e organização de tais instrumentos. No entanto, ao longo das últimas três décadas, nada foi feito a esse respeito, uma vez que a referida lei não foi votada.

Na ausência de parâmetros definidos em lei, a elaboração dos sucessivos PPAs tem sido fundamentada com base nas definições um tanto genéricas constantes na Constituição.

O § 1º do Artigo 165 estabelece algumas características para a constituição do plano. Este deveria obedecer a critérios de distribuição regional e contar com elementos como diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal em sua elaboração. Por outro lado, o dispositivo faz referência apenas às despesas de capital (e às demais delas decorrentes) e outras relacionadas a programas de duração continuada.

Outras definições estão presentes no Artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Ali, o inciso I do § 2º estabelece a natureza quadrienal do plano e a vigência dele ao longo de dois mandatos presidenciais consecutivos: três anos do chefe do Executivo que coordenar a sua elaboração e um ano para o seguinte. A intenção da medida seria evitar descontinuidades administrativas derivadas de resultados eleitorais. Porém, tal definição ainda é pouco substantiva para orientar a elaboração coordenada e sistemática dessa importante peça de planejamento.

Além disso, os PPAs têm sido elaborados com base em decisões internas de governo ou decretos que estabelecem regras estruturantes e condições gerais para cada um dos referidos planos concebidos desde então. Tal falta de embasamento legal oferece elevada volatilidade institucional e termina por permitir ampla variedade de formatos quanto à natureza e à metodologia adotadas nos sucessivos planos realizados desde 1991.

4 A EXPERIÊNCIA COM O PPA

4.1 A evolução dos planos

Desde a promulgação da Constituição já foram votados pelo Congresso Nacional sete edições de PPAs. São elas:

a) 1991-1995 – Lei nº 8.173/1991:[2] a primeira experiência com o plano é bastante descritiva, ainda fortemente influenciada pela lógica orçamentária – conjunto de despesas agregadas por órgão ministerial e com pouco trabalho de prospecção estratégica. Sua estruturação segue as determinações de conter objetivos, diretrizes, metas, quadro de despesas e distribuição regional. Em razão da instabilidade política e econômica (impedimento do presidente Collor, retomada da aceleração de preços, Plano Real e eleições em 1994), houve pouca implementação das medidas previstas;

b) 1996-1999 – Lei nº 9.276/1996:[3] a segunda edição do PPA apresenta evolução em relação à anterior. Apesar de manter um rigor disciplinar nas definições (objetivos, diretrizes, metas, quadro de despesas e distribuição regional), o documento traz elementos agrupados em vinte áreas/setores. Esse movimento possibilita abordagem mais ampla e permite a identificação de setores a serem afetados de forma mais verticalizada;

c) 2000-2003 – Lei nº 9.989/2000:[4] o último PPA da gestão do presidente Fernando Henrique apresenta inovações em relação aos anteriores. Essa proposta traz nova classificação para efeitos de organização do plano – os programas. Assim, essa categoria é dividida em três tipos distintos: *i)* programas de gestão de políticas públicas; *ii)* programas finalísticos; e *iii)* programas de serviços do Estado;

2. Disponível em: <https://goo.gl/DetS5h>. Acesso em: 7 set. 2018.
3. Disponível em: <https://goo.gl/wzUGMy>. Acesso em: 7 set. 2018.
4. Disponível em: <https://goo.gl/WLnrYq>. Acesso em: 7 set. 2018.

d) 2004-2007 – Lei nº 10.933/2004:[5] o primeiro PPA elaborado sob o governo do presidente Lula mantém algumas das inovações da versão anterior, mas aprofunda novidades quanto à forma de organização do plano. Um aspecto de mudança refere-se à participação de outros agentes no processo de elaboração do documento. Assim, passam a influenciar entidades da sociedade civil e representantes dos entes da Federação. Essa edição apresenta orientação estratégica de longo prazo e estabelece três megaobjetivos para nortear o plano. Cada megaobjetivo é, por sua vez, composto de desafios e diretrizes. Além disso, o plano contém mais de quatrocentos programas de governo e as respectivas ações em nível detalhado. O texto apresenta uma lista de 87 desse conjunto de programas que são classificados sob a rubrica "sociais";

e) 2008-2011 – Lei nº 11.653/2008:[6] a quinta edição mantém as inovações do plano anterior e propõe uma tipologia de classificação programática: *i)* programas finalísticos; e *ii)* programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais. As ações podem ser classificadas em projeto, atividade e operação especial. Essa última rubrica também se apresenta como inovação neste plano. Além disso, a versão definitiva do PPA incluiu uma lista especial das ações integrantes do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC). A medida visava conferir um tratamento diferenciado aos itens do PPA que seriam integrados ao PAC;

f) 2012-2015 – Lei nº 12.953/2014:[7] a sexta edição do PPA incorpora importante inovação metodológica na sua elaboração. Trata-se da apresentação da chamada dimensão estratégica do plano. Além disso, o texto oferece uma lista de onze macrodesafios para justificar e estruturar os programas incluídos no plano. A articulação federativa e a participação da sociedade civil são mantidas. Por outro lado, o plano apresenta o seguinte detalhamento de políticas públicas: *i)* políticas sociais (26 itens); *ii)* políticas de infraestrutura (quinze itens); *iii)* políticas de desenvolvimento produtivo e ambiental (dezoito itens); e *iv)* políticas e temas sociais (sete itens);

g) 2016-2019 – Lei nº 13.249/2016:[8] a edição atual do PPA mantém as inovações anteriores e aprimora a categoria "dimensão estratégica". Com isso, o plano se compõe de: *i)* visão de futuro; *ii)* eixos (quatro); e *iii)* diretrizes estratégicas (28). Por outro lado, são apresentadas uma dimensão tática/programática e uma dimensão operacional. O plano organiza-se em torno de quatro áreas temáticas e 54 programas temáticos. Além disso, há uma tipificação de programas em três categorias: *i)* programa temático e de gestão; *ii)* programa de manutenção; e *iii)* programa de serviços ao Estado.

4.2 De 1991 a 2017: continuidade e mudanças

A observação dos sucessivos planos apresenta uma tendência ao aperfeiçoamento institucional e uma tentativa de sofisticação das técnicas de planejamento neles utilizadas.

As duas primeiras edições oferecem pouca evolução em termos de natureza de planificação, não passando de tentativa de cumprir o mandamento constitucional, mas sem apresentar ferramenta capaz de interferir na dinâmica de planejamento do Estado. Nos dois casos, as formalidades são

5. Disponível em: <https://goo.gl/93azgR>. Acesso em: 7 set. 2018.
6. Disponível em: <https://goo.gl/7xnff1>. Acesso em: 7 set. 2018.
7. Disponível em: <https://goo.gl/KiqS2Q>. Acesso em: 7 set. 2018.
8. Disponível em: <https://goo.gl/mcMDZZ>. Acesso em: 7 set. 2018.

cumpridas quanto aos elementos constitutivos (objetivos, diretrizes, metas e quadro de despesas), mas pouco se avança em termos de efetividade da ferramenta.

No entanto, a partir de 1998 o processo tem um salto diferencial, com a publicação de ato normativo do processo relativo à elaboração do PPA. Trata-se do Decreto nº 2.829/1998, fruto do trabalho e das proposições emanadas de um grupo interministerial encarregado de preparar regulamentação do assunto.

Assim, os PPAs deixam de se apresentar apenas como coleção de itens de despesa e passam a constituir-se em peças mais próximas de uma tentativa de planejamento governamental. Ainda que bastante influenciados pela herança de viés orçamentário, a partir de 1998 os planos acrescentam aspectos inovadores ao que antes era simplesmente uma lista de objetivos, diretrizes e metas, devidamente acompanhados de um conjunto de quadros discriminando e elencando as despesas previstas.

A partir de 2003, as edições seguintes contêm outros elementos na constituição do plano, a exemplo de programas e do agrupamento dos itens e subitens inferiores, de acordo com a tipificação da natureza dos programas. O processo de elaboração dos planos apresenta evolução e incorpora-se a participação de outros atores para além dos servidores públicos. Nesse caso deu-se importante mudança, portadora de inovação institucional. Isso significou a participação da sociedade civil em diferentes etapas, bem como a presença e a colaboração dos demais níveis de representação da Federação na elaboração dos PPAs.

No entanto, tais aperfeiçoamentos no processo de elaboração dos planos não implicaram uma mudança de natureza substantiva no processo de institucionalização de mecanismos de planejamento efetivo para o Estado brasileiro. Apesar de toda a evolução observada na forma de coordenação dos planos plurianuais, o país ainda carece de instrumentos e práticas capazes de oferecer qualidade à necessária ação de planejamento de longo prazo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após três décadas de vigência da Constituição de 1988, a avaliação dos instrumentos de planejamento apresenta avanços relativos. Apesar de ter sua previsão inscrita no texto constitucional, o PND ainda não foi regulamentado, e, por isso, tampouco foi utilizado como ferramenta para a dinâmica do planejar.

Por outro lado, houve aprofundamento da regulamentação dos instrumentos de natureza orçamentária ou similar, como a LOA, a LDO e o PPA. Observou-se processo de generalização de ambiente pouco amigável à prática do planejamento, em razão da hegemonia política e ideológica do neoliberalismo.

O elemento à disposição da administração pública que se apresenta como mais próximo do planejamento é o PPA. Porém, as sucessivas edições desse plano terminam por confirmar sua natureza quase orçamentária. Na verdade, cada um dos sete PPAs assemelha-se a orçamento quadrienal sujeito a reavaliações a cada exercício fiscal.

Apesar da inegável evolução institucional observada, o modelo ainda guarda característica de agregação de quadros de despesa, sem incorporar abordagem efetiva de planejamento integrado. Mas não podem ser ignorados os avanços de aprimoramento das técnicas e metodologia introduzidas nas últimas edições.

Entre as mudanças significativas, cabe destacar a ampliação do número e da qualidade dos agentes intervenientes ao longo do processo. Assim, além das equipes técnicas do governo federal,

as edições posteriores a 2003 inovaram com participação das unidades subnacionais e representação da sociedade civil organizada.

Ainda que o planejamento efetivo tenha permanecido ausente da prática do governo federal, ao longo dos últimos trinta anos pode-se perceber tendência ao aprimoramento das condições específicas nas regras e condições de elaboração e implementação do PPA. Por mais que esteja distante do potencial oferecido por um PND, o uso do PPA pode ser considerado como material de apoio para viabilizar um processo de busca do desenvolvimento social e econômico no país.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Brasília: Presidência da República, 1974.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CARDOSO, J. C.; CUNHA, A. S. (Orgs.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.

CASTRO, A. B.; SOUZA, F. E. P. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

GARCIA, R. C. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal**: o PPA 2000-2003. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 726).

_____. O PPA: o que não é e o que pode ser. **Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise**, Brasília, n. 20, p. 431-456, 2012.

LAFER, B. M. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1975.

Heterogeneidade Estrutural e Restrição Externa: o lugar das ideias na formulação da estratégia de desenvolvimento econômico e no planejamento do governo brasileiro no período recente

Claudio Roberto Amitrano[1]

1 INTRODUÇÃO

Desde o *Estudo Econômico da América Latina* (Cepal, 1949), entre os vários traços distintivos do subdesenvolvimento, dois têm chamado a atenção dos estudiosos desse fenômeno na região: *i)* a difusão assimétrica do progresso técnico entre países do centro e os da periferia da economia mundial; *ii)* a diferença nos padrões de consumo entre as nações de cada um desses grupos. Combinadas, essas caraterísticas estiveram no cerne das explicações para a heterogeneidade da estrutura produtiva (diferenciais de produtividade inter e intrassetoriais), para a desigualdade de renda e para a restrição no balanço de pagamentos que, no longo prazo, são responsáveis pelo atraso produtivo e pelo baixo crescimento econômico. A importância desses elementos de análise foi sistematicamente confirmada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) ao longo de seus sessenta anos (Rodriguez, 2009; Bielschowsky, 2000; 2010; Cepal, 2010; 2012; 2014), e eles têm sido fonte de inspiração para a formulação e a implementação de políticas públicas na América Latina e no Brasil.

Este trabalho faz parte de uma pesquisa mais ampla, cujo objetivo central consiste em investigar o desenho, a coerência e a complementaridade institucional das chamadas políticas de desenvolvimento produtivo e de comércio exterior no Brasil no período 2003-2014. Quatro questões norteiam essa proposta.

1) Em que medida as políticas de desenvolvimento produtivo foram desenhadas para a redução da heterogeneidade estrutural e da restrição externa no período?
2) Se e de que forma as iniciativas governamentais estiveram articuladas entre si?
3) De que maneira as unidades do Estado brasileiro se estruturaram para implementá-las?
4) Quais os atores sociais e qual seu papel na formulação e na implementação dessas políticas?

Neste artigo, procuramos compreender se e de que maneira a heterogeneidade estrutural e a restrição externa aparecem no discurso governamental como orientadoras das políticas de desenvolvimento produtivo e de comércio internacional dos Planos Plurianuais (PPAs) entre 2003 e 2015.

A hipótese preliminar deste trabalho é que o arcabouço normativo das políticas de desenvolvimento produtivo no Brasil no período recente foi parcialmente orientado para minimizar a heterogeneidade estrutural e a restrição externa. Ademais, supõe-se que os vínculos com essas duas questões foram se perdendo paulatinamente ao longo do tempo, e que a articulação entre as políticas foi baixa e contou com poucos instrumentos de coordenação.

Do ponto de vista metodológico, pretende-se lançar mão de análise qualitativa que se baseia na identificação da intencionalidade da política pública, representada pela manifestação explícita ou indireta da heterogeneidade estrutural e da restrição externa.

1. Doutor em economia e técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Os principais documentos a serem analisados serão: *Orientação estratégica de governo*, do PPA 2004-2007 (Brasil, 2003); *Mensagem do presidente da República*, em particular *A estratégia de desenvolvimento para o período do PPA e as políticas públicas*, do PPA 2008-2011 (Brasil, 2007); e a *Dimensão estratégica* da *Mensagem presidencial*, do PPA 2012-2015 (Brasil, 2011).

O texto será organizado em três partes, além desta introdução. A seção 2 versará sobre os conceitos de heterogeneidade estrutural e restrição externa. Na seção 3 procurar-se-á investigar se e de que forma a heterogeneidade estrutural e a restrição externa compuseram o diagnóstico acerca do atraso econômico brasileiro. Por fim, na seção 4 constam as considerações finais.

2 NOTAS SOBRE OS CONCEITOS DE HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL E VULNERABILIDADE EXTERNA

Os termos heterogeneidade estrutural e restrição ou vulnerabilidade externa apresentam-se como peças centrais do diagnóstico e das proposições de políticas públicas formuladas pelo estruturalismo latino-americano no âmbito da Cepal.

É possível dizer que o estruturalismo apresenta quatro características distintas: *i)* o método histórico e estrutural; *ii)* a análise da integração internacional; *iii)* a análise de condicionamentos estruturais internos; *iv)* a análise da necessidade e da possibilidade de ação do Estado (Bielschowsky, 2000).

Desde o seu primeiro artigo, *O Desenvolvimento Econômico da América Latina e Alguns de seus Principais Problemas*, em 1949, Prebisch (*apud* Bielschowsky, 2000) foi muito atento às conexões entre as estruturas sociais e produtivas, a integração internacional e o processo histórico de desenvolvimento.

A principal questão naquele trabalho era: quais são as possibilidades do desenvolvimento urbano-industrial nos países latino-americanos, considerando o modelo de crescimento primário-exportador anterior? A conclusão era que a transição para este novo padrão de desenvolvimento, chamado de orientado para dentro (ou *hacia adentro*), seria condicionada por estruturas institucionais e econômicas subdesenvolvidas, herdadas do período orientado para o exterior (ou *hacia afuera*), associada a três elementos fundamentais: *i)* integração internacional; *ii)* condicionamentos estruturais internos; e *iii)* ação do Estado. O primeiro mostra as conexões entre o desenvolvimento dos países e suas posições econômicas e políticas no mundo. O segundo revela a importância das estruturas institucionais, produtivas e distributivas na determinação da dinâmica econômica. O terceiro estabelece o Estado como o agente mais importante na promoção do desenvolvimento econômico por meio do planejamento.

Não por acaso, os PPAs brasileiros do período 2004-2015 procuraram resgatar essa centralidade do papel do Estado na promoção do desenvolvimento a partir de um diagnóstico e um conjunto de políticas públicas que estabelecia um diálogo entre as características e as implicações da integração internacional e as estruturas institucionais, produtivas e distributivas domésticas.

A integração internacional periférica é um conceito-chave no pensamento estruturalista. Em primeiro lugar, está relacionada à conexão entre estruturas produtivas e comércio internacional, e revelaria a existência de um padrão de desenvolvimento desigual original entre centro-periferia, cuja evolução está associada à difusão assimétrica do progresso técnico. No centro, o progresso técnico está espalhado pela maioria dos setores, enquanto na periferia é difundido apenas no setor primário, cuja produção é orientada para o exterior. Por sua vez, esse padrão conduz a uma estrutura produtiva diversificada e homogênea no centro e especializada e heterogênea na periferia, na medida em que os setores de exportação são avançados e os demais atrasados.

Quatro argumentos adicionais compõem a explicação da relação centro-periferia: *i)* a presença de sindicatos fortes e uma estrutura produtiva oligopolizada no centro, que dificulta a redução de salários e preços durante períodos de baixa atividade econômica ou recessões; *ii)* a existência de uma oferta de mão de obra ilimitada na agricultura subdesenvolvida periférica; *iii)* o limite da migração internacional de trabalhadores da periferia para o centro; *iv)* a existência de escalas mínimas de produção em alguns setores que, em comparação com pequenos mercados domésticos periféricos, dificultam seu desenvolvimento e reduzem ainda mais a produtividade.

De um modo geral, esses elementos condicionam as diferenças dos salários reais e dos preços entre o centro e a periferia, e dão origem a um dos conceitos mais importantes do estruturalismo, a saber, a deterioração dos termos de troca. Essa dicotomia internacional faz parte do regime de crescimento, tanto no centro quanto na periferia, mas também é um elemento importante para a compreensão dos ciclos, principalmente nos últimos. Esta é a razão pela qual os países periféricos são tão propensos a desequilíbrios no balanço de pagamentos e seu processo de desenvolvimento tão marcado pela restrição ou vulnerabilidade externa.

Todavia, os elementos previamente descritos são apenas parte do fenômeno do subdesenvolvimento. Sua compreensão plena só é possível quando a relação centro-periferia é combinada com os condicionamentos estruturais internos, que podem ser divididos em condicionamentos econômicos e sociais (ou institucionais).

No que diz respeito aos primeiros, a economia seria dividida em um grupo de setores de exportação com alta produtividade e outro grupo de setores orientados para o mercado doméstico com baixa produtividade. Além disso, apresentariam baixos níveis de complementaridade intersetorial e integração vertical (Bielschowsky, 2000; 2010). Esta característica interna dual implicava que, por um lado, as importações seriam restritas pelas exportações e divisas estrangeiras. Por outro lado, toda a economia seria marcada por baixa produtividade e incapaz de gerar altos níveis de superávit, poupança e investimento. Assim, o crescimento seria restringido por dois desequilíbrios ou hiatos: poupança e divisas.

As características demográficas, tecnológicas e institucionais do mercado de trabalho completam esse "modelo". Por um lado, a oferta de mão de obra ilimitada seria derivada do contingente laboral agrícola e das tecnologias poupadoras de trabalho importadas do centro. Por outro, seria o resultado do mercado de trabalho extremamente competitivo e flexível, cuja regulamentação baseou-se em instituições muito precárias, quando existentes. Ambos, associados à baixa capacidade de absorção de força de trabalho nos setores de exportação e domésticos, explicariam o desemprego e o subemprego e reforçariam os baixos níveis de produtividade, superávit, poupança e investimento.

3 UMA ANÁLISE PRELIMINAR DO CONTEÚDO DOS PPAS 2004-2015

Os PPAs do governo brasileiro durante o período 2004-2015 podem ser compreendidos, como se disse anteriormente, como uma tentativa de resgate da centralidade do papel do Estado na dinâmica econômica e social do país. Esse resgate parece assentar-se sobre um diagnóstico do modelo do subdesenvolvimento brasileiro que guarda estreita relação com o estruturalismo latino-americano, sintetizado na seção anterior, e, a partir dele, estabelece um conjunto de ações e medidas necessárias à sua superação.

A leitura cuidadosa dos documentos intitulados *Orientação estratégica de governo*, do PPA 2004-2007 (Brasil, 2003); *Mensagem do presidente da República*, em particular *A estratégia de*

desenvolvimento para o período do PPA e as políticas públicas, do PPA 2008-2011 (Brasil, 2007); e a *Dimensão estratégica* da *Mensagem presidencial*, do PPA 2012-2015 (Brasil, 2011), parece revelar, ainda que com graus e ênfases distintas, essa conexão. Pode-se dizer que eles representam um *continuum* do ponto de vista retórico com uma orientação normativa comum sobre a estratégia de desenvolvimento a ser perseguida e as políticas públicas a ela associadas.

Parece claro que a *Orientação estratégica de governo*, do PPA 2004-2007, estabelece o marco conceitual e o diagnóstico central do desenvolvimento de todo o período analisado. Naquele documento, o PPA é entendido como o canal por meio do qual o Estado retoma o leme da condução do desenvolvimento, porém agora com ampla participação da sociedade, cujos canais de participação democrática estender-se-iam para além da dimensão parlamentar. Logo em sua introdução, o documento afirma que:

> para implantar esse projeto de desenvolvimento é preciso que o Estado tenha um papel decisivo, como condutor do desenvolvimento social e regional e como indutor do crescimento econômico. A ausência de um projeto de desenvolvimento resultou na falta de foco dos Planos Plurianuais precedentes (Brasil, 2003, p. 5).

> A Orientação Estratégica de Governo é o instrumento que rege a formulação e a seleção dos programas que integram o PPA 2004-2007. Pela primeira vez na história do país foi construída de forma coletiva, com a participação direta da sociedade civil organizada e de todos os órgãos responsáveis pela implementação de políticas (Brasil, 2003, p. 3).

Na sequência, revela uma síntese de diagnósticos, consubstanciada na seguinte formulação:

> o ponto de partida é a Estratégia de Desenvolvimento de Longo Prazo: inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade*; redução da vulnerabilidade externa*[,] por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentado; e valorização da identidade e da diversidade cultural, fortalecimento da cidadania e da democracia (Brasil, 2003, p. 3, grifos do autor).

E complementa esta síntese com a identificação dos principais problemas a serem combatidos:

> os problemas fundamentais a serem enfrentados são a concentração social e espacial da renda e da riqueza, a pobreza e a exclusão social, o desrespeito aos direitos fundamentais da cidadania, a degradação ambiental, a baixa criação de emprego e as *barreiras para a transformação dos ganhos de produtividade em aumento de rendimentos* da grande maioria das famílias trabalhadoras (Brasil, 2003, p. 4, grifos do autor).

Essas evidências sugerem um paralelismo normativo entre a retórica do documento e o estruturalismo latino-americano discutido anteriormente. Ainda que o termo heterogeneidade estrutural não esteja presente naquele texto ou em qualquer outro, as conexões entre distribuição assimétrica da produtividade, concentração espacial e social da renda, por um lado, e vulnerabilidade externa, por outro, parecem validar a hipótese preliminar desse trabalho de que o arcabouço normativo das políticas de desenvolvimento no Brasil no período recente foi parcialmente orientado para minimizar a heterogeneidade estrutural e a restrição externa.

Outro aspecto importante a salientar sobre a orientação normativa do discurso governamental do período diz respeito à sua relação aparente com o pensamento heterodoxo contemporâneo, em particular com a tradição pós-keynesiana. Este fato, porém, antes de negar ou contradizer de

alguma forma a vinculação ideacional desse discurso com o estruturalismo latino-americano, o reforça na medida em que os nexos e a compatibilidade entre o estruturalismo e a tradição pós-keynesiana parecem fortes, como bem observado por Caldentey (2016).

Desse ponto de vista, a descrição dessa dinâmica do crescimento está inscrita nos mecanismos de causação circular de Myrdal e Kaldor, e parece ser uma expressão literária de alguns modelos de crescimentos pós-keynesianos que conecta, por um lado, a melhora da distribuição de renda ao aumento da demanda agregada, e estes ao crescimento da produtividade, da competitividade e à redução da vulnerabilidade externa, por outro. O extrato a seguir expressa essa perspectiva.

> O crescimento via consumo de massa sustenta-se em grandes ganhos de produtividade, associados ao tamanho do mercado interno; aos ganhos de eficiência por escala derivados da conquista de mercados externos resultantes dos benefícios da escala doméstica; e aos ganhos derivados do processo de aprendizado e de inovação que acompanham os investimentos em expansão da produção de bens de consumo de massa pelos setores modernos.
>
> Com os ganhos de produtividade, gera-se o excedente que, em certa medida, pode traduzir-se em maiores rendimentos das famílias trabalhadoras, por meio da redução nos preços dos bens e serviços de consumo de massa, da elevação salarial e da elevação da arrecadação fiscal que pode ser destinada a gastos sociais.
>
> Se os mecanismos de transmissão do aumento de produtividade ao poder aquisitivo das famílias trabalhadoras funcionarem a contento, pode-se estabelecer o seguinte círculo virtuoso: aumento de rendimentos das famílias trabalhadoras/ampliação da base de consumo de massa/investimentos/aumento da produtividade e da competitividade/aumento de rendimentos das famílias trabalhadoras – ou, em resumo, um círculo virtuoso entre rendimentos das famílias trabalhadoras e investimentos.
>
> Uma das virtudes do modelo de crescimento por consumo de massa é seu efeito positivo sobre o balanço de pagamentos, devido ao impacto dos ganhos de produtividade sobre a competitividade tanto das exportações quanto da produção para o mercado interno que compete com importações. O balanço de pagamentos poderá beneficiar-se também pelo fato de que, devido ao peso de alimentos, construção residencial, saúde e escola em seu orçamento familiar, a cesta de consumo das famílias de menor renda é relativamente pouco intensiva em importações (Brasil, 2003, p. 6-7).

Como se verá adiante, este discurso normativo será ratificado em todos os PPAs até o último governo do Partido dos Trabalhadores (PT), condicionando com maior ou menor intensidade parte das políticas públicas de desenvolvimento produtivo.

No PPA 2008-2011, a estratégia de desenvolvimento baseada no consumo de massas, assim como o diagnóstico do subdesenvolvimento associado a ela, é reafirmada integralmente. A mensagem presidencial desse documento ratifica o compromisso do novo governo com um Brasil justo, pujante e soberano, e afirma que:

> coerente com esse compromisso, o Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 articula e integra as principais políticas públicas para o alcance dos objetivos de governo e dá continuidade à estratégia de desenvolvimento de longo prazo inaugurada no PPA 2004-2007.
>
> A sinergia resultante de tais políticas é, simultaneamente, pressuposto e resultado de uma estratégia de desenvolvimento que opera com base na incorporação progressiva das famílias no mercado consumidor das empresas modernas. O aumento da demanda por produtos dos setores modernos da economia amplia a utilização da capacidade já existente e estimula maiores investimentos em bens de capital e

> inovação, que[,] por sua vez[,] conduzem a ganhos de produtividade e competitividade das empresas, ampliando espaço para as exportações. A elevação da produtividade gera maiores lucros e tende a beneficiar as famílias com aumento dos rendimentos auferidos do trabalho. Esses rendimentos se convertem em consumo continuamente ampliado, que mobiliza as forças produtivas para a expansão dos investimentos e o progresso técnico, caracterizando um círculo virtuoso capaz de promover o crescimento com inclusão social e distribuição de renda (Brasil, 2007, p. 11-12).

Todavia, uma vez passados quatro anos de governo, implementadas diversas políticas concernentes à estratégia proposta e diante de novos desafios impostos tanto no *front* interno quanto externo, algumas diferenças chamam a atenção. A primeira diz respeito à menor ênfase na redução da vulnerabilidade externa, fato que se verifica claramente na leitura do texto, mas sobretudo a partir da incidência desse termo e de expressões associadas, constatada na análise lexicométrica (tabela 1). A segunda refere-se ao maior peso conferido à educação e à inovação tecnológica, fato consubstanciado na menção ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e às políticas a ele relacionadas. Por fim, e talvez mais importante, grande ênfase é dada às ações governamentais voltadas para a melhoria da infraestrutura, quase todas vinculadas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que, na verdade, passa a dominar todo o PPA.

TABELA 1
Análise lexicométrica

Termos dos PPAs	2004-2007	2008-2011	2012-2015
Salário	19	35	39
Desigualdade	56	54	70
Desigualdade salarial	1	0	0
Diferença	6	4	17
Concentração	5	5	21
Distribuição	20	36	36
Produtividade	31	19	20
Setor	54	106	219
Vulnerabilidade externa	12	2	4
Dependência externa	1	1	0
Dependência de financiamento externo	2	0	0
Balanço de pagamentos	5	1	1
Competitividade	16	32	32

Fonte: PPAs 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015.
Elaboração do autor.

O PPA 2012-2015 parece reiterar os elementos discursivos atinentes à justiça, à democracia e à soberania. No entanto, três elementos diferenciam sua mensagem presidencial das anteriores: *i)* a explicitação de uma metodologia clara de planejamento; *ii)* a presença de um diagnóstico relativamente longo e abrangente da trajetória brasileira recente; *iii)* a apresentação das políticas, seus objetivos, volume de gastos e fontes de financiamento. Em todos os casos, parecem o reflexo do amadurecimento e da profissionalização do PPA, pelo menos do ponto de vista formal. Além disso, nota-se claramente uma reflexão mais bem elaborada sobre a posição do Brasil no mundo e uma tentativa de maior diálogo com a comunidade internacional. Tendo em vista a crise financeira internacional em 2008 (ocorrida após a elaboração do PPA 2008-2011), seus efeitos duradouros e a constatação da importância da

presença da China no mundo em geral, mas na América do Sul em particular, o novo documento, não por acaso, retoma a discussão da inserção internacional brasileira e parece subordinar boa parte de sua estratégia de desenvolvimento ao enfrentamento dessas questões.

Todas essas questões, assim como a ênfase do papel do Estado na condução do desenvolvimento, colocam-se desde o início.

> O Brasil que se vislumbra para as próximas décadas já vem sendo construído, sobretudo nos últimos 8 anos: um país que elegeu um projeto de desenvolvimento inclusivo com políticas públicas de transferência de renda, intensificação da extensão e do alcance dos programas sociais e constantes aumentos reais do salário mínimo.
>
> Utilizaram-se, ainda, instrumentos de geração de emprego e renda com vistas à ampliação de um mercado de consumo de massa, trazendo maior autonomia ao nosso processo de desenvolvimento com a expansão do mercado interno. Como outro fator de incentivo ao crescimento econômico e à expansão do mercado de trabalho, os investimentos públicos foram retomados, sobretudo em infraestrutura, a exemplo do verificado no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Estes investimentos públicos reduziram os entraves para o desenvolvimento sustentável ao induzir o investimento produtivo privado e contribuir para a geração de empregos para os mais variados níveis de qualificação da força de trabalho, reforçando o dinamismo de nossa economia.
>
> No campo internacional está em curso uma estratégia de inserção soberana do país como uma nação democrática, ciente de sua importância como potência emergente, de seu papel de protagonista na economia da América Latina e de país que implementa um novo paradigma de relacionamento com países menos desenvolvidos (Brasil, 2011, p. 15).

O peso do cenário externo e a subordinação das políticas públicas a ele se manifestam com maior contundência na sequência do documento, ao afirmar que:

> a segunda década do século XXI se inicia com profundas alterações no contexto econômico internacional, que apresenta duas tendências significativas: a presença da China com uma posição de protagonismo na economia global e a crise financeira mundial que provocou desaceleração das atividades econômicas nas economias desenvolvidas.
>
> O novo ambiente internacional de acirramento da concorrência por mercados com maiores perspectivas de expansão se apresenta, portanto, como um desafio importante para a economia brasileira manter sua trajetória de crescimento ao longo do período do PPA 2012-2015. Assim, o novo cenário internacional requer a adoção de políticas que elevem a competitividade da economia brasileira e possibilitem uma inserção ativa do país na economia mundial. Neste contexto, destaca-se a importância da política industrial – Plano Brasil Maior – para fortalecer as cadeias produtivas e fomentar a inovação tecnológica como forma de agregar valor aos produtos exportados e elevar a participação do país nos mercados mundiais mais dinâmicos. Ademais, diante da perspectiva de um contexto econômico internacional de restrições ao comércio e acirramento da concorrência, cresce a importância do mercado doméstico como fonte de preservação do dinamismo (Brasil, 2011, p. 20-21).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto procurou mostrar a relação entre o conteúdo normativo do diagnóstico e da estratégia de desenvolvimento do governo brasileiro entre 2003 e 2014 e as noções de heterogeneidade estrutural e restrição externa.

Ao longo do trabalho foi possível mostrar que, ainda que em versões operacionais e adaptadas ao contexto histórico e institucional brasileiro, esses conceitos, emprestados do estruturalismo cepalino, parecem ter tido um peso significativo nas intenções e ações dos governos brasileiros no período recente.

REFERÊNCIAS

BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Santiago: SigloVeitiuno Editores; Cepal, 2000. v. 1 e 2.

_____. **Sesenta años de la Cepal**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2010. v. 1 e 2.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2004-2007**. Brasília: MP, 2003.

_____. _____. _____. **Plano Plurianual 2008-2011**. Brasília: MP, 2007.

_____. _____. _____. **Plano Plurianual 2012-2015**. Brasília: MP, 2011.

CALDENTEY, E. P. A time to reflect on opportunities for debate and dialogue between (neo) structuralism and heterodox schools of thought Esteban. *In:* BARCENAS, A.; PRADO, A. (Eds.). **Neostructuralism and heterodox thinking in Latin America and the Caribbean in the early twenty-first century**. Santiago: Cepal, 2016.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Estudo econômico da América Latina**. Santiago: Cepal, 1949.

_____. **La hora de la igualdad**: brechas por cerrar, caminos por abrir. Santiago: Cepal, 2010.

_____. **Cambio estructural para la igualdad**: una visión integrada del desarrollo. Santiago: Cepal, 2012.

_____. **Pactos para la igualdad**: hacia un futuro sostenible. Santiago: Cepal, 2014.

RODRIGUEZ, O. **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

A Ligação entre Mensagem e Ações: a estratégia do Plano Plurianual 2004-2007 no direcionamento do orçamento anual

Leandro Freitas Couto[1]

1 INTRODUÇÃO

Com a Constituição Federal de 1988, o Plano Plurianual (PPA) converteu-se no principal instrumento de planejamento de médio prazo do Brasil. A previsão constitucional, no entanto, não foi suficiente para garantir ao PPA um papel central na organização da ação pública. Em pouco tempo, o PPA passou a ser compreendido como um instrumento burocrático que ora se assemelhou a um orçamento plurianual, com pouco direcionamento estratégico, ora se projetou como peça de comunicação das metas de governo e instrumento de prestação de contas ao Congresso e aos órgãos de controle, mas com frágil ligação com o orçamento e distante dos instrumentos de gestão.

O presente artigo objetiva lançar luz sobre a conexão entre a dimensão estratégica do PPA e o orçamento federal, buscando compreender se a institucionalidade constitucionalmente estabelecida para o planejamento e o orçamento possibilita que o planejamento de médio prazo oriente as escolhas alocativas de curto prazo. Para tanto, o foco será em torno do PPA 2004-2007, que traduz as orientações estratégicas do primeiro governo Lula, marcando a transição para um governo de oposição. A questão que se coloca é: a estratégia de desenvolvimento descrita no PPA 2004-2007 impactou a construção do orçamento? Em que medida as alterações promovidas no orçamento, de um governo oposicionista, retratam a nova estratégia de desenvolvimento?

A análise parte da premissa de que o PPA, a despeito de ter sua funcionalidade questionada, sintetiza a narrativa mais geral sobre a estratégia de desenvolvimento pretendida pelo governo. Tem-se por hipótese, no entanto, que a sua capacidade de direcionar o orçamento será pequena, dados o processo de construção das duas peças, com frágil integração, e a própria rigidez orçamentária.

Em seguida, será apresentado o núcleo da estratégia de desenvolvimento do PPA 2004-2007. Na sequência, serão apresentados os dados orçamentários para o ano 2004, primeiro orçamento elaborado sob a presidência de Lula, buscando as principais modificações com relação ao período anterior e suas conexões com a estratégia de desenvolvimento para o período do plano.

2 A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO DO PPA 2004-2007

O PPA 2004-2007, construído no primeiro ano do governo Lula, inova em relação aos anteriores em dois aspectos principais relacionados à metodologia de elaboração e ao conteúdo estratégico. Os primeiros documentos oficiais do novo governo reforçavam a intenção de fortalecimento do planejamento como instrumento para promoção do desenvolvimento e, em paralelo, declarava a intenção de adensar seu caráter participativo.

A mensagem presidencial encaminhada ao Congresso Nacional na abertura da legislatura apresentava uma nova concepção de planejamento, trazendo a importância da articulação de uma

1. Analista de planejamento e orçamento, doutor em relações internacionais e pesquisador na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

estratégia de desenvolvimento de longo prazo e a necessidade de essa estratégia ser construída com a participação da sociedade. A estratégia de desenvolvimento de longo prazo ganhou destaque no PPA, partindo de uma leitura dos principais problemas a serem enfrentados: a concentração social e espacial da renda e da riqueza, a pobreza e a exclusão social, o desrespeito aos direitos fundamentais da cidadania, a degradação ambiental, a baixa criação de emprego e as barreiras para a transformação dos ganhos de produtividade em aumento de rendimentos da grande maioria das famílias trabalhadoras.

A estratégia foi formulada a partir de um núcleo central de promoção do crescimento econômico, ambientalmente sustentável, *com base na dinamização de um mercado de consumo de massa* que promoveria inclusão social, desconcentração de renda e redução das disparidades regionais. Para que as engrenagens desse mecanismo funcionassem, era necessário ampliar os investimentos e elevar a produtividade. Além disso, reconhecer-se-ia a necessidade de reduzir a vulnerabilidade externa, por meio da expansão das exportações.

A estratégia de desenvolvimento de longo prazo foi anunciada da seguinte forma no PPA 2004-2007:

> inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentado; e fortalecimento da cidadania e da democracia (Brasil, 2003).

Havia, no entanto, duas questões-chave a serem encaminhadas para que a estratégia de desenvolvimento operasse plenamente. Como transferir os ganhos de produtividade para o rendimento das famílias trabalhadoras e como dinamizar o investimento produtivo em um ambiente de restrição à produção, com insuficiências em infraestrutura e vulnerabilidade externa, em um momento em que o Brasil ainda sentia os impactos da crise econômica do final dos anos 1990?

A viabilidade do modelo de crescimento proposto demandaria políticas públicas voltadas a responder a essas questões. De um lado, políticas sociais que aumentassem o poder aquisitivo da população e diminuíssem a pressão sobre o mercado de trabalho, favorecendo a transmissão dos ganhos de produtividade para os salários. De outro lado, políticas para elevação do investimento, produtividade e competitividade, ativando a economia, gerando emprego e reduzindo a vulnerabilidade externa.

No primeiro caso, incluía as políticas de fomento à agricultura familiar, programas de transferência de renda e assistência social, infraestrutura urbana (moradia, saneamento, mobilidade), além de políticas voltadas à valorização do salário mínimo. No segundo caso, para além das políticas macroeconômicas, abarcava as políticas para fomento à ampliação e à modernização da capacidade produtiva, bem como a exportações, ao conhecimento e à inovação, com coordenação de investimentos em infraestrutura e alguns bens e serviços comercializáveis, para fortalecer o crescimento e reduzir a vulnerabilidade externa (Bielschowsky, 2004).

3 A ESTRATÉGIA NO ORÇAMENTO

Para analisar a capacidade de orientação da dimensão estratégica do PPA ao orçamento anual, adotaram-se as seguintes escolhas metodológicas: os dados são apresentados por funções orçamentárias, agregados que dialogam com as linhas gerais da estratégia. Optou-se por excluir a subfunção de reserva de contingência, que gerava distorções na análise dos dados dentro de cada função. As análises serão

desagregadas ao nível de ação e unidade orçamentária apenas para aquelas funções em que são captadas as alterações mais significativas.

A base principal da análise será de 2004, primeiro orçamento elaborado durante o governo Lula, em paralelo à construção do PPA 2004-2007, a partir do qual são buscadas as diferenças com relação ao período anterior e à dinâmica estabelecida até 2007. Foram analisados os dados referentes ao projeto de lei orçamentária como melhor expressão da intencionalidade do Executivo, ainda sem as alterações oriundas da negociação com o Congresso para aprovação da lei – embora se entenda que algumas dessas alterações ainda possam ser motivadas pelo Executivo ou indicadas pelos principais partidos da base aliada.

Em primeiro lugar, é preciso colocar em perspectiva a questão da rigidez orçamentária. Apenas uma função, de encargos especiais, chega a responder, nos anos analisados, a mais de 80% do orçamento federal. Em 2004 correspondia a 79,18%, enquanto em 2000 equivalia a 83,4% – sempre desconsiderando aqui as reservas de contingência. A segunda fatia do orçamento, por função, refere-se à previdência social, que varia, nos anos analisados, de 8% a 18%.[2] As demais 26 funções analisadas, portanto, responderão por cerca de 10% do orçamento da união.

Ainda assim, é forçoso reconhecer uma alteração no orçamento de 2004, em linha com a orientação estratégica do PPA. Naquele ano, o total de recursos do orçamento foi 44% maior que o ano anterior, segundo o recorte utilizado. Apenas três funções tiveram um crescimento maior que a média: encargos especiais (51%), indústria (175%) e urbanismo, que passa de R$ 29 milhões para R$ 690 milhões, um aumento de 2.200%. As duas áreas têm ligação direta com a estratégia proposta, sendo a primeira citada como importante para o aumento do investimento e a segunda consta entre as políticas sociais centrais para diminuir a pressão sobre o mercado de trabalho e aumentar a transferência dos ganhos de produtividade para as famílias trabalhadoras.

Esse aumento substantivo em urbanismo, no entanto, é, em grande parte, fruto de reclassificação orçamentária das ações referentes ao transporte ferroviário urbano, que, com a criação do Ministério das Cidades (MCidades), deixaram de ser da responsabilidade do Ministério dos Transportes (MT) e foram excluídos da função transporte. Os valores referentes a esse setor alcançaram, no orçamento de 2004, R$ 405 milhões, um aumento de cerca de 35% com relação ao ano anterior, menor do que a média de crescimento nominal de todo o orçamento. O programa para apoio à urbanização de assentamentos precários tem aumento expressivo, de 374%, de R$ 18,9 milhões para R$ 90 milhões, valores absolutos relativamente baixos.

Assim, a principal alteração orçamentária, em diálogo com a estratégia proposta, é para a indústria. Há uma diferença no orçamento de 2003 para 2004 de cerca de R$ 870 milhões para a função indústria, sendo que boa parte se deve à incorporação de R$ 577 milhões de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), sob coordenação do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), com valor empenhado de R$ 691 milhões, superando a previsão inicial do projeto de lei orçamentária. Embora não tivesse explicitado no orçamento da União, em 2002 o fundo opera R$ 70 milhões em empréstimos, e, em 2003, esse valor alcança R$ 330 milhões. Assim, há um crescimento de 130% no valor desembolsado desses recursos entre 2003 e 2004. Se comparado com 2002, o acréscimo nominal é de quase dez vezes (BNDES, 2004).

2. Foram extraídos os dados do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para os anos 2000 a 2007.

É, no entanto, no médio prazo que as estratégias se revelam no orçamento. Outras duas funções chamam a atenção pelo crescimento de sua participação no orçamento entre os anos de 2000 e 2004: essencial à justiça, desporto e lazer e assistência social. No caso de desporto e lazer, o grande salto é entre 2000 e 2001, quando vai de R$ 49 milhões para R$ 120 milhões; a partir daí, há uma estabilidade para retomar o crescimento no período do PPA 2004-2007. Já a função essencial à justiça, que inclui as ações de responsabilidade da Advocacia-Geral da União (AGU), da Procuradoria-Geral Federal (PGF) e do Ministério Público (MP), aumenta consistentemente no período, tendo acrescido sua participação no orçamento federal em 35%, ultrapassando, no PLOA de 2004, a cifra de R$ 1,8 bilhão.

A função assistência social, central para a estratégia de desenvolvimento apresentada no PPA 2004-2007, cresceu acima de 35% entre 2004 e 2003, mas, em comparação com o primeiro ano do PPA anterior, a sua fatia dentro do orçamento da união cresceu 66%. A tabela 1 apresenta o crescimento anualizado dos valores da função assistência social, entre 2000 e 2004.

TABELA 1
Evolução orçamentária da função assistência social (2001-2004)
(Em %)

Crescimento em relação ao ano anterior	2001	2002	2003	2004
Assistência social	20,8	28,7	12,8	35,6
Fundo Nacional de Assistência Social	35,7	34,1	12,1	83,6

Fonte: PLOA.
Elaboração do autor.

Assim, o fortalecimento da assistência social pode ser entendido como parte de um processo continuado que começa no PPA anterior. Entre 2003 e 2004, há um crescimento de 88% nos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), o que parece indicar uma orientação na estratégia de implementação da política, reforçada no período seguinte, em que continua sendo uma das funções que mais amplia sua participação no orçamento elaborado pelo Poder Executivo, com destaque para o Bolsa Família.

Essa estratégia cristaliza-se durante o período seguinte. Em 2007, último ano do PPA, a assistência social aumenta em 150% sua participação no orçamento em relação a 2004. O maior crescimento é na função desporto e lazer, com a iminência da realização dos Jogos Pan-Americanos de 2007 no Rio de Janeiro. Sob esses mesmos critérios, outras políticas da área social destacam-se, como habitação, segurança pública e organização agrária, todas com aumento superior a 100% na sua participação do orçamento.

Ao lado delas, chama a atenção também os recursos da função transporte, que, no mesmo período, aumentam 132% sua fatia no orçamento, representando a expansão dos investimentos em infraestrutura, no seu componente orçamentário, que vai se consolidar com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Embora também importante como política social, a ampliação dos recursos para habitação vai indicar a relevância que a área teria na estratégia para elevação do ritmo de crescimento econômico durante o segundo governo Lula e no primeiro governo Dilma, com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no âmbito do PAC.

A tabela 2 apresenta os principais dados do orçamento nos anos observados.

TABELA 2
Projeto de lei orçamentária para anos selecionados, por função

Função	2000		2003		2004		2007		2007/2004
	R$	%	R$	%	R$	%	R$	%	%
1 – Legislativa	1.723.951.946	0,1719	2.809.914.938	0,2820	3.383.651.898	0,2363	5.256.825.038	0,3540	49,82
2 – Judiciária	5.516.662.130	0,5501	8.442.269.588	0,8471	9.700.404.778	0,6774	16.190.375.806	1,0903	60,96
3 – Essencial à justiça	539.370.806	0,0538	1.363.613.826	0,1368	1.813.295.977	0,1266	3.454.299.460	0,2326	83,71
4 – Administração	6.049.280.656	0,6032	8.544.966.207	0,8574	11.756.166.820	0,8209	14.618.968.601	0,9844	19,92
5 – Defesa nacional	9.148.686.512	0,9123	12.530.701.625	1,2574	11.799.614.210	0,8239	16.984.207.457	1,1437	38,81
6 – Segurança pública	1.364.188.328	0,1360	2.403.781.460	0,2412	1.829.158.716	0,1277	4.437.828.321	0,2988	133,97
7 – Relações exteriores	595.704.287	0,0594	941.380.896	0,0945	1.153.843.969	0,0806	1.744.280.164	0,1175	45,78
8 – Assistência social	3.900.846.609	0,3890	6.841.318.873	0,6865	9.277.828.453	0,6479	24.048.931.734	1,6195	149,97
9 – Previdência social	86.574.682.706	8,6330	131.806.160.039	13,2261	160.711.597.442	11,2222	233.072.118.114	15,6951	39,86
10 – Saúde	17.354.357.914	1,7305	25.652.059.695	2,5741	32.368.874.621	2,2603	42.365.803.415	2,8529	26,22
11 – Trabalho	6.249.209.125	0,6232	8.226.407.251	0,8255	10.419.763.142	0,7276	17.377.719.057	1,1702	60,83
12 – Educação	9.619.039.718	0,9592	14.122.015.540	1,4171	15.364.819.136	1,0729	21.673.514.120	1,4595	36,03
13 – Cultura	203.973.393	0,0203	257.595.853	0,0258	301.299.144	0,0210	611.378.400	0,0412	95,68
14 – Direitos da cidadania	362.851.330	0,0362	484.469.999	0,0486	569.546.524	0,0398	907.229.190	0,0611	53,61
15 – Urbanismo	78.741.993	0,0079	29.531.211	0,0030	690.034.568	0,0482	1.117.523.410	0,0753	56,18
16 – Habitação	1.463.875.000	0,1460	22.375.000	0,0022	358.000.000	0,0250	908.200.000	0,0612	144,65
17 – Saneamento	114.004.951	0,0114	33.589.000	0,0034	48.245.000	0,0034	86.000.000	0,0058	71,91
18 – Gestão ambiental	853.062.562	0,0851	1.133.907.189	0,1138	1.580.895.325	0,1104	1.739.535.070	0,1171	6,11
19 – Ciência e tecnologia	1.239.804.645	0,1236	2.050.264.927	0,2057	2.509.755.330	0,1753	4.101.489.660	0,2762	57,60
20 – Agricultura	5.707.288.607	0,5691	8.331.187.549	0,8360	11.852.360.512	0,8276	13.327.786.737	0,8975	8,44
21 – Organização agrária	1.295.868.000	0,1292	1.489.374.579	0,1495	1.843.496.931	0,1287	4.034.307.980	0,2717	111,04
22 – Indústria	330.430.699	0,0329	494.983.405	0,0497	1.364.781.081	0,0953	1.926.543.638	0,1297	36,13
23 – Comércio e Serviços	1.926.746.137	0,1921	2.802.300.488	0,2812	2.749.029.993	0,1920	3.053.650.030	0,2056	7,12
24 – Comunicações	506.093.728	0,0505	901.807.385	0,0905	646.042.247	0,0451	676.950.235	0,0456	1,05
25 – Energia	730.317.034	0,0728	1.940.074.405	0,1947	692.375.684	0,0483	704.659.465	0,0475	-1,85
26 – Transporte	2.885.671.530	0,2878	3.589.860.207	0,3602	3.242.542.643	0,2264	7.816.519.480	0,5264	132,47
27 – Desporto e lazer	49.314.917	0,0049	144.597.000	0,0145	130.799.667	0,0091	447.251.328	0,0301	229,75
28 – Encargos especiais	836.445.892.513	83,4085	749.168.706.275	75,1755	1.133.928.100.466	70,1897	1.042.317.113.409	79,1802	-11,35
Total	**1.002.829.917.776**	**100,000**	**996.559.214.410**	**100,000**	**1.432.086.324.277**	**100,000**	**1.485.001.009.319**	**100,000**	**100,00**

Fonte: PLOA.
Elaboração do autor.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A estratégia de desenvolvimento apresentada no PPA 2004-2007 abrange vários instrumentos para além do orçamento. Questões referentes à política macroeconômica, o impulsionamento dos investimentos privados e algumas medidas legais podem não ter um imediato rebatimento no orçamento. Todavia, ainda que não seja suficiente, a conexão do plano com o orçamento é um elemento importante para operacionalização da estratégia.

Em síntese, a estratégia de desenvolvimento identifica dois conjuntos de políticas para responder às questões-chave para a operação do modelo proposto: políticas para elevação do investimento, produtividade e competividade, com coordenação dos investimentos em infraestrutura, e políticas sociais. Diante da rigidez orçamentária observada, as orientações estratégicas do PPA têm capacidade limitada de alterar o orçamento, mas, ainda assim foi possível observar algumas diferenças bem marcadas com relação ao período anterior.

As principais alterações deram-se em políticas centrais para a estratégia de desenvolvimento. Com relação ao orçamento anterior, a indústria tem uma ampliação substantiva nos recursos do FND, mas sua participação no total do orçamento não cresce de forma significativa no período do plano. Serão as políticas sociais as que mais se destacam na análise.

Em primeiro lugar, a assistência social, que já vinha sendo robustecida em termos orçamentários no período 2000-2003, é fortalecida, a ponto de aumentar em 150% sua participação no orçamento entre 2004 e 2007. A infraestrutura urbana também é fortalecida, particularmente na função habitação, e a organização agrária é outro elemento central da estratégia de desenvolvimento.

Entre as políticas para ampliação dos investimentos, as que mais ganham fôlego no orçamento durante o período do plano são as de desporte e lazer e as de transporte. Esta seria reforçada com o lançamento do PAC em 2007, enquanto aquela teria sido impactada pela realização dos Jogos Pan-Americanos de 2007, e acaba sendo também um elemento importante no período seguinte, dadas as escolhas, em 2007, do Brasil como país-sede da Copa das Confederações de 2013 e da Copa do Mundo de 2014, e, em 2009, dos Jogos Olímpicos de 2016.

Era esperado que a estratégia de desenvolvimento tomasse tempo para se consolidar no orçamento. Ainda que não seja suficiente para operacionalização do modelo de crescimento pretendido, a análise sobre esse instrumento apontou algumas políticas que ganharam destaque a partir da nova estratégia e devem ser avaliadas na perspectiva da governança de todo o processo orçamentário, considerando a orientação do planejamento de médio prazo sobre os instrumentos de curto prazo e, especialmente, sobre as decisões alocativas.

REFERÊNCIAS

BNDES – BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO. **Balanços demonstrativos financeiros do Fundo Nacional de Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: BNDES, 2004. Disponível em: <https://goo.gl/ikPeb9>. Acesso em: 13 set. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2004-2007**. Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília: MP, 2003.

BIELSCHOWSKY, R. A estratégia de desenvolvimento e o consumo de massa. **Revista Desafios do desenvolvimento**, Brasília, ano 1, edição 3, 2004.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

COUTO, L. F. Planos Plurianuais e estratégias de desenvolvimento. *In:* GIMENE, M.; COUTO, L. F. (Orgs.). **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Brasília: Enap, 2017.

COUTO, L. F.; LESSA, A. C.; FARIAS, R. D. S. Política externa planejada: os Planos Plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 52, n. 1, p. 89-109, 2009.

GARCIA, R. C. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. *In*: CARDOSO JR., J. C.; CUNHA, A. (Orgs.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.

O Combate às Desigualdades no Brasil: uma análise do discurso oficial em três PPAs selecionados

Maurício Mota Saboya Pinheiro[1]

1 INTRODUÇÃO

Este artigo objetiva mapear as principais concepções e diretrizes de combate às desigualdades, expressas em três Planos Plurianuais (PPAs) (Brasil, 1991; 1996; 2015, respectivamente). O trabalho visa a uma elucidação dos significados que os PPAs atribuem a expressões como "desigualdade", "equidade", "igualdade" e correlatas.

Tal análise é oportuna, pois há carência de estudos que examinem, de um ponto de vista conceitual e histórico, a questão das desigualdades naqueles documentos, que são tomados como amostras do discurso oficial brasileiro. O estudo procura dar uma contribuição original a esse tema, inspirando novos trabalhos e abrindo caminho para a recepção de contribuições teóricas de maior fôlego, que possam precisar, aprofundar e complementar as atuais diretrizes de políticas de combate às desigualdades no Brasil.

Não obstante a carência de trabalhos sobre o assunto, alguns estudos abordam o tema da desigualdade nos PPAs em uma ou outra área de política pública. Citam-se, entre outros, Cargnin (2007) (desigualdades regionais), Machado, Baptista e Lima (2010) (saúde) e Garcia e Hillesheim (2017) (educação). Além disso, neste número do *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi) o tema da desigualdade é tratado, sob vários aspectos, em diversos outros artigos. Veja, por exemplo, os textos *Desigualdades e instituições: uma importante e promissora agenda de pesquisa*, de Pedro Cavalcante, em que o tema é discutido sob um prisma teórico neoinstitucionalista, e *Transferências federais e investimentos municipais em infraestrutura urbana*, de Paulo de Tarso Frazão S. Linhares e Roberto Pires Messenberg, que se preocupa *inter alia* com a "equidade na alocação da infraestrutura sobre o território nacional", chamando a atenção para um aspecto importante da desigualdade territorial no Brasil.

2 ANÁLISE DE TRÊS PLANOS PLURIANUNAIS

Os PPAs constituem uma boa amostra do discurso oficial em um nível estratégico de política, além de permitirem uma leitura diacrônica da intencionalidade das políticas estatais em determinado tema.[2] Apesar de os planos abrangerem um período de apenas quatro anos, sua visão estratégica ultrapassa o período de vigência, porquanto se baseia em diretrizes de longo prazo e valores que orientam metas e programas específicos.

---

1. Doutor em filosofia pela Universidade de São Paulo (USP). Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2. O uso dos PPAs como fontes básicas de informação sobre a intencionalidade das políticas públicas, em um nível estratégico de análise, ocorre também em outros trabalhos deste número do Bapi. Vide, por exemplo, o artigo *Heterogeneidade estrutural e restrição externa: o lugar das ideias na formulação da estratégia de desenvolvimento econômico e no planejamento do governo brasileiro no período recente*, de Claudio Roberto Amitrano. Segundo Lessa, Couto e Farias (2009, p. 90), foi a partir de 1996 que "os Planos Plurianuais passam não só a se constituir no principal elemento organizador da ação governamental, mas também a apresentar os grandes objetivos e delineamentos estratégicos a serem desenvolvidos para cada período de quatro anos".

Os PPAs considerados neste ensaio (1991-1995, 1996-1999 e 2016-2019) foram escolhidos por representarem momentos distintos da política brasileira recente, sendo cada plano elaborado de acordo com um distinto projeto de governo – Collor, Fernando Henrique e Lula-Dilma, respectivamente. Ademais, o contraste entre as visões estratégicas dos sucessivos governos é muito útil para o entendimento da evolução das respectivas concepções acerca da desigualdade como problema de política pública no Brasil.

Em todos os PPAs produzidos a partir de 2004, sob governos do Partido dos Trabalhadores (PT), há o mesmo tipo de conexão entre as políticas sociais e as estratégias macroeconômicas de promoção do desenvolvimento sustentado, ou seja, ambas são orientadas para a promoção da inclusão social e dos direitos de cidadania, por meio da intensificação da participação social. Por isso, não se analisam em separado cada um dos PPAs produzidos a partir de 2004, conquanto este pudesse ser um exercício interessante para uma futura pesquisa. Em vez disso, escolhe-se o PPA atual como uma espécie de "representante" desse bloco, podendo aquele ser considerado o mais aperfeiçoado de sua "família", pelo menos no que concerne à estrutura e aos conceitos fundamentais, pertinentes ao combate às desigualdades. Dito de outro modo, neste artigo defende-se a tese de que o PPA 2016-2019 consolida um *aprendizado conceitual e institucional*, haurido na experiência dos seus congêneres anteriores.

O método de análise utilizado neste estudo parte de um contato direto com os textos dos PPAs, especificamente em suas mensagens presidenciais, diretrizes gerais, orientações estratégicas e macro-objetivos. Uma leitura atenta e contextualizada dessas peças revela, intuitivamente, os significados veiculados pelo *uso* de expressões como "desigualdade", "equidade" e quejandas. Na aplicação deste método, deve-se ter atenção aos diversos modos como as expressões linguísticas são usadas em dada amostra de discurso, a fim de que seus significados sejam desvelados.[3] Em seguida, esses significados são explicitados e sintetizados em conceitos, para que possam ser comparados entre si de forma diacrônica. A análise se completa com inferências naturais sobre a estrutura e a dinâmica dos conceitos envolvidos.

3 PPA 1991-1995

As diretrizes estratégicas de combate às desigualdades têm, neste primeiro PPA, um pressuposto fundamental: uma reforma do Estado, baseada na desestatização, na desregulamentação, na reforma administrativa "gerencialista", entre outros elementos semelhantes. Somente reconfigurando o Estado, em termos de seu tamanho e de suas funções, e dotando-o de meios que lhe conferissem mais eficiência e eficácia na produção dos serviços públicos, é que seria recuperada a capacidade de investimento público na infraestrutura econômico-social, garantindo, assim, as condições para o sucesso das políticas de combate às desigualdades. Portanto, no PPA 1991-1995, a importância atribuída a essas políticas, e, particularmente, à política social, depende do contexto da reforma do Estado nos moldes acima descritos. Dada essa condição fundamental, o documento afirma que *o Estado brasileiro deve ter uma presença ativa na área social e na garantia dos direitos básicos de cidadania* (Brasil, 1991, p. 27).

A política social é apontada como um instrumento para garantir a fruição dos "direitos de cidadania", os quais são efetivamente exercidos quando o Estado amplia a oferta de certos bens e serviços à população. Educação, saúde, habitação, saneamento e seguridade social são amiúde citados nesse PPA como exemplos de tais serviços. Entretanto, aponta-se a criação de

3. Adota-se aqui uma visão baseada em Wittgenstein (1979) acerca do significado das expressões linguísticas. Nessa visão, o correto entendimento de um *jogo de linguagem* depende do correto entendimento acerca daquilo que *fazem* os participantes desse jogo. Assim, o sentido, o significado de uma palavra ou a expressão linguística se mostra, pragmaticamente, nos usos dela feitos pelos usuários da linguagem.

condições para que os indivíduos possam "desenvolver seu potencial produtivo, garantindo, dessa forma, emprego e remuneração condignos" (Brasil, 1991, p. 29) como o grande objetivo da política social. Isso dá a entender que os bens e serviços providos via políticas sociais têm valor menos *per se*, e mais como instrumentos para o desenvolvimento do potencial econômico dos indivíduos. Nesse sentido amplo, *a retomada do crescimento econômico é vista como o principal instrumento da política social*.

Um tópico fundamental das diretrizes de combate às desigualdades diz respeito ao regional. Disparidades regionais são desigualdades complexas, que combinam disparidades de renda e sociais de várias ordens, e que impõem restrições ao bem-estar da população no país como um todo. Isso justifica a ação pública no sentido de mitigar tais disparidades. A despeito da dita complexidade, o PPA 1991-1995, ao enunciar os objetivos básicos de sua política de desenvolvimento regional (Brasil, 1991, p. 34-35), não toma como referencial de análise senão a escala tradicional das macrorregiões Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste.

4 PPA 1996-1999

Uma premissa básica do PPA 1996-1999 é que o desenvolvimento sustentado – que pressupõe a justiça social – é consequência da *estabilidade de preços* (Brasil, 1996, seção *Diretrizes da ação governamental*); daí a necessidade de se consolidar a estabilidade como pré-condição para se atingir patamares superiores de equidade social. Dada essa condição fundamental, entre os objetivos gerais da ação do governo, listados nesse PPA, está a *redução dos desequilíbrios espaciais e sociais* no Brasil. Isso requer várias diretrizes específicas de ação, que combinam intervenções econômicas (criação de novas oportunidades de ocupação da força de trabalho; redução dos custos de produtos de primeira necessidade; aproveitamento das potencialidades regionais etc.), com medidas tendentes a atuar diretamente sobre os indicadores sociais (redução da mortalidade infantil; ampliação do acesso da população aos serviços básicos de saúde etc.).

Redução dos desequilíbrios espaciais, desconcentração geográfica da produção industrial e alocação de recursos prioritariamente em favor das regiões mais carentes do país são exemplos de diretrizes da ação estatal de combate às desigualdades espaciais no âmbito do PPA 1996-1999. A expressão "desigualdades regionais" dá lugar a "desigualdades espaciais", sugerindo um avanço conceitual em relação ao PPA 1991-1995: a escala "espacial" combina diferentes dimensões geográficas, funcionais, econômicas, superando, assim, o nível de análise meramente "regional", baseado na divisão do território brasileiro nas cinco macrorregiões tradicionais.

No desenvolvimento social, as diretrizes da ação pública voltam-se para a redução dos desequilíbrios sociais, sem perder de vista os princípios da eficiência, da eficácia e da equidade na atuação do Estado em várias áreas (saúde, educação, previdência, saneamento etc.). Nestas, as metas contemplam ora resultados finais (redução da mortalidade infantil, por exemplo), ora processos (fortalecimento das parcerias entre os setores público e privado para a ampliação e a modernização do setor de saneamento etc.). Além disso, no PPA 1996-1999, talvez pela primeira vez, dá-se ênfase a alguns "públicos-alvo" vulneráveis (crianças, adolescentes, idosos, pessoas portadoras de deficiência física etc.), sendo-lhes destinadas políticas públicas específicas.

5 PPA 2016-2019

O atual PPA procura refletir um projeto de desenvolvimento para o Brasil que contempla crescimento econômico, equilíbrio distributivo de renda e inclusão social, a qual é entendida *grosso modo* como o

melhoramento do *bem-estar real das pessoas*, especialmente as oriundas de grupos sociais historicamente excluídos. Resumidamente, os pilares do referido projeto – formulado no programa de governo de Lula em 2002 (Palocci Filho, 2002) – são os seguintes: *i)* impulso à expansão do mercado de consumo e produção de massa por meio de transferências diretas de rendas a pessoas (seguridade social, programas sociais); *ii)* expansão do crédito; e *iii)* valorização do salário mínimo.[4]

Como se disse na seção 2, há relativa unidade entre os PPAs produzidos sob os governos petistas. Apesar disso, o plano que se inicia em 2016 inova, no tocante à sua estrutura e metodologia, em pelo menos dois pontos: *i)* reforça-se a dimensão estratégica do plano, cuidando também das conexões lógicas entre essa dimensão e a dimensão tática, afeta aos programas temáticos; e *ii)* avança-se na descrição dos programas temáticos. Há também importantes inovações no que se refere aos métodos de participação social nas diversas fases do plano. Foram muitos e variados os mecanismos de interface socioestatal utilizados na construção e no acompanhamento do PPA 2016-2019, sendo que, mais uma vez, parece ter havido interessantes *aprendizados e inovações institucionais* (oficinas dos programas temáticos, conselhos setoriais, Fórum Dialoga Brasil Interconselhos etc.).

Em contraste com os PPAs anteriores ao primeiro governo Lula, notadamente o PPA 1991-1995, o atual enfatiza menos o aspecto do custo econômico das políticas sociais exigidas para cumprir os objetivos igualitaristas presentes na Constituição do que o mérito intrínseco a esses objetivos. Por exemplo, falando especificamente das políticas educacionais, o documento afirma que "[n]ão é suficiente construir uma escola de qualidade sem enfrentar a realidade material e simbólica da pobreza e da desigualdade" (Brasil, 2015, p. 27). Esse trecho expressa bem um entendimento novo na história dos PPAs, em relação à concepção relevante de desigualdade e do papel das políticas sociais: devemos encarar a desigualdade também em sua *dimensão simbólica*, ou seja, como um estado de coisas a ser rejeitado moral, política e socialmente. Independentemente das expressões materiais da desigualdade (no exemplo citado, a disparidade de condições de acesso a escolas de boa qualidade), é preciso rejeitá-la moralmente, em todas as suas múltiplas dimensões e nos níveis gritantes em que ela se dá no Brasil.

Como as dimensões da desigualdade estão conectadas (renda, educação, saúde, emprego de qualidade etc.), empírica e simbolicamente, as políticas que visam a combatê-la têm de se articular em arranjos institucionais cooperativos e sinérgicos no tocante aos resultados dessas políticas. Incluem-se nesse conjunto as políticas sociais e as de infraestrutura social, bem como as políticas de mobilidade urbana, habitacional e de saneamento básico. Embora a articulação de arranjos institucionais seja mencionada também em outros PPAs, o atual introduz o conceito de "sistema de direitos" (Brasil, 2015, p. 30), a fim de designar a interconexão entre as diversas dimensões em que as políticas públicas devem atuar para garantir uma distribuição justa de bem-estar real entre pessoas e grupos humanos (incluem-se aqui os grupos chamados "vulneráveis").

As evidências aduzidas anteriormente acerca das inovações ao PPA 2016-2019 – nas esferas conceituais e institucionais – configuram, a nosso ver, um processo de aprendizado, que se inicia no primeiro PPA e persiste até o atual.[5] Esse processo reflete-se *inter alia* em um adensamento conceitual do

4. Os autores do atual PPA (Brasil, 2015, p. 16) defendem uma coerência dinâmica entre as diretrizes deste e as dos três PPAs anteriores. O modelo de desenvolvimento inclusivo inspirador desses planos – formulado já no programa de governo de Lula em 2002 – forneceria boa parte dessa coerência.

5. Em consonância com a visão de que os PPAs de 1991 a 2016 refletiram um aprendizado desse tipo, o artigo *Três décadas da Constituição: Plano Plurianual e planejamento*, de Paulo Kliass, defende ter havido um "aperfeiçoamento institucional" e uma "sofisticação das técnicas de planejamento" utilizadas naqueles instrumentos.

problema da desigualdade e em uma crescente complexidade dos instrumentos institucionais projetados para o poder público lidar com a desigualdade. Aliás, o mencionado aprendizado aparece não apenas no Brasil, mas em todo o mundo. Pelo menos desde os anos 1970, além de um aprofundamento do Sistema ONU no tratamento da desigualdade global – manifesto em diversos documentos e tratados –, houve também um notável avanço teórico e empírico nesse campo.[6]

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo procurou analisar conceitualmente pressupostos e diretrizes de combate às desigualdades em três PPAs. Os principais resultados dessa análise são apresentados a seguir.

O primeiro PPA (1991-1994), inspirado no programa do governo Collor, estriba-se em uma visão de que o desenvolvimento depende de uma reforma do Estado, orientada por princípios tais como a liberalização, a desburocratização e a desestatização. Desse modo, as diretrizes de combate às desigualdades, vistas basicamente apenas como desequilíbrios "de renda pessoal" e "regionais", subordinam-se ao propósito primordial de reformar o Estado segundo aqueles princípios.

Por sua vez, em consonância com a tese de que a concentração de renda deve-se basicamente à inflação, o PPA 1996-1999 apresenta um quadro no qual, à estabilidade de preços, se segue um processo de crescimento econômico com distribuição de renda, dadas algumas reformas estruturais prévias. A estabilidade era tida como a condição de possibilidade da efetividade das políticas públicas de combate às desigualdades. Todavia, ao contrário do PPA anterior, esse atribui mais autonomia e importância às políticas sociais redistributivas, inclusive começando a considerá-las sob o prisma dos direitos humanos. Há também notável avanço na forma como se encaram as desigualdades espaciais.

No PPA 2016-2019, as ações públicas pró-equidade articulam-se estruturalmente a determinado modelo de crescimento econômico com inclusão social. A desigualdade não é mais vista apenas como uma espécie de "efeito colateral" indesejável, acarretado por alguma disfunção do Estado ou da economia, mas como um estado de coisas condenável do ponto de vista ético.

Portanto, os diversos PPAs considerados neste estudo refletem filosofias e planos de governo que delimitam os contornos conceituais dentro dos quais o problema da desigualdade é tratado. Pelo menos desde o PPA que se inicia em 1996, aparecem nos PPAs referências explícitas à necessidade de atuação do Estado para reduzir as desigualdades sociais. Nesse tópico, a diferença específica dos PPAs pós-2004 – e, em especial, do PPA atual – é o reconhecimento da desigualdade como um problema em si, e um dos principais do desenvolvimento brasileiro, cuja solução requer medidas diretas, integradas e transversais, combinando a ação do Estado em várias áreas de políticas públicas.

Finalmente, ao se analisarem diacronicamente os pressupostos e as diretrizes das políticas de combate às desigualdades nos diversos planos, nota-se um amadurecimento conceitual, que se expressa: *i)* na ampliação da visão da desigualdade como um fenômeno multidimensional (não restrito apenas à renda); *ii)* na consideração da crescente complexidade escalar das desigualdades regionais, espaciais e territoriais; e *iii)* no aumento da autonomia e importância do problema da desigualdade, com a crescente valorização de suas dimensões ética e simbólica.

6. Um dos principais expoentes dos avanços recentes nos estudos sobre a desigualdade é Amartya Sen. Vide Sen (2000; 2008).

REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. **Plano Plurianual 1991-1995**. Anexo I – Diretrizes e objetivos gerais. Brasília: Presidência da República, 1991.

_____. _____. **Plano Plurianual 1996-1999**. Anexo I – Diretrizes, objetivos e metas (Anexo à Lei nº 9276, de 9 de maio de 1996). Brasília: Presidência da República, 1996.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico. **PPA 2016-2019 – mensagem presidencial**. Brasília: MP, 2015.

CARGNIN, Antonio Paulo. **A dimensão territorial no planejamento governamental brasileiro**: avanços e limitações na elaboração dos Planos Plurianuais. Porto Alegre: UFRGS, 2007. Mimeo.

GARCIA, Adir Valdemar; HILLESHEIM, Jaime. Pobreza e desigualdades educacionais: uma análise com base nos Planos Nacionais de Educação e nos Planos Plurianuais Federais. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 33, n. especial 2, p. 131-147, set. 2017.

LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. Política externa planejada: os Planos Plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 1, p. 89-109, 2009.

MACHADO, Cristiani Vieira; BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria; LIMA, Luciana Dias. O planejamento nacional da política de saúde no Brasil: estratégias e instrumentos nos anos 2000. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 5, p. 2367-2382, 2010.

PALOCCI FILHO, Antônio (Org.). **Programa de governo 2002**: um Brasil para todos. São Paulo: Coligação Lula Presidente, 2002.

SEN, Amartya K. **Development as freedom**. New York: Anchor Books, 2000.

_____. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2008. 2. ed.

WITTGENSTEIN, Ludwig. **Investigações filosóficas**. São Paulo: Abril Cultural, 1979. 2. ed.

Parte 2

Ambiente Institucional e Políticas Públicas

Arranjo Institucional e o Custo Fiscal da Gestão da Dívida Pública: possibilidades analíticas e relevância empírica[1]

Luís Carlos Garcia de Magalhães[2]

1 INTRODUÇÃO

A questão fiscal tornou-se central no atual debate econômico, pois o ajuste das contas públicas, em especial do governo federal, é considerado pré-condição para a retomada do crescimento da economia brasileira. O corte das despesas primárias tem sido enfatizado como o eixo das políticas de ajuste fiscal. No entanto, o atual debate da questão fiscal não incorpora o fato de que a despesa com o serviço de juros pagos pelo governo central – decorrente da rolagem da dívida pública federal,[3] basicamente títulos da dívida pública mobiliária federal interna (DPMFi), das operações compromissadas e de *swap* cambial – é um fator que opera para o desequilíbrio permanente das contas públicas do governo federal.

A importância desse debate não pode ser minimizada, pois as despesas com serviço de juros são o segundo maior gasto do governo, à frente somente dos gastos com Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). O último ciclo de elevação da taxa juros Selic impactou fortemente o custo do serviço de juros, que aumentou para 8,5% do produto interno bruto (PIB), em 2015, e nos doze meses, até janeiro de 2016, atingiu 9,1% do PIB, maior que o gasto com o INSS no mesmo período.

O efeito da elevada taxa de juros básica brasileira (Selic), para padrões internacionais, é pressionar ainda mais o serviço de juros, pois essa taxa indexava 46,25% do estoque da dívida pública brasileira em janeiro de 2017. Desta forma, não é surpresa a significativa pressão do serviço dos juros sobre outras despesas primárias, especialmente sobre o gasto social e o investimento em infraestrutura. Esta pode ser avaliada comparando o gasto total acumulado com serviço de juros em relação a outros gastos primários do governo federal. Entre 1998 e 2014, o serviço acumulado dos juros da dívida pública custou R$ 4,076 trilhões. No mesmo período, o gasto social do governo federal com saúde e educação, exclusive transferências, custou R$ 1,235 trilhão, e o investimento público em infraestrutura foi de R$ 614,2 bilhões. Ou seja, para cada R$ 1 gasto com saúde e educação foram dispendidos R$ 4 com serviço de juros, e para cada R$ 1 investido em infraestrutura foram gastos quase R$ 7 com o serviço de juros. O serviço de juros consumiu quase um PIB brasileiro em dezessete anos (Magalhães e Costa, 2018).

Com base no cenário acima descrito, este artigo tem como objetivo apontar de forma sintética aspectos do arranjo institucional da gestão da dívida que tornam o serviço de juros da dívida pública brasileira uma fonte de pressão tão séria sobre o gasto social e em infraestrutura no Brasil.

2 ARRANJOS E COMPLEMENTARIEDADES INSTITUCIONAIS DA GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA, CONTROLE DA LIQUIDEZ E CÂMBIO: IMPLICAÇÕES PARA O CUSTO FISCAL DO TESOURO

Uma peculiaridade do arranjo institucional da gestão da dívida pública brasileira é a emissão e a negociação de Letras Financeiras do Tesouro (LFTs) indexadas à taxa de juros básica (Selic).

1. Este artigo está baseado no trabalho publicado pelo autor como *Texto para Discussão n. 2403* do Ipea.
2. Técnico de pesquisa e planejamento na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.
3. Para uma apresentação dos conceitos de dívida pública, ver Silva e Medeiros (2009).

Esses títulos foram criados para reduzir o risco de uma crise do sistema financeiro nacional em razão do descasamento de seus ativos e passivos em um cenário de inflação alta e crônica. Possibilitavam reduzir o custo do refinanciamento do Tesouro Nacional e desestimular a dolarização da economia brasileira em situação de descontrole inflacionário.[4] Esses títulos são um resquício desse período, mas que ainda hoje têm peso relevante na composição da dívida pública federal, com uma participação de 29,1% da DPMFi em dezembro de 2016.[5]

Entretanto, esse título manteve-se na composição da DPMFi e teve renovada a sua previsão legal de emissão pelo Tesouro Nacional no Artigo 2º da Lei nº 10.179, de 2001, e com o Decreto nº 3.859, de 4 de junho de 2001, que define normas específicas de remuneração, prazos e resgate dos títulos públicos.

Na medida em que as LFTs são remuneradas pela taxa Selic, a elevação dessa taxa não implica queda do preço desses títulos, e, portanto, perda de riqueza dos agentes econômicos que as carregam em carteira.[6] Em um sistema de meta de inflação, a taxa Selic deveria idealmente controlar a demanda agregada, e, portanto, o nível geral de preços. Entretanto, como também é fator de remuneração desses títulos, a sua elevação acarreta um efeito riqueza nulo ou reduzido, o que leva à perda de eficiência da política monetária para reduzir a inflação (Pastore, 1996; 2006; Quevedo e Oreiro, 2008).

Desse modo, a ausência ou o reduzido efeito riqueza, em razão da permanência das LFTs na composição da DPMFi, requer que a taxa de juros básica necessária para trazer a inflação para o centro da meta seja anormalmente elevada, quando comparada com a de outros países. Na Argentina, por exemplo, um mesmo aumento da taxa de juros é capaz de produzir efeitos de redução de renda e de inflação três vezes maiores do que aquele observado no Brasil (Matsumoto, 2000). Da mesma forma, o coeficiente da função de reação do Banco Central do Brasil (Bacen) é significativamente maior que o observado em outros países para ajustar as expectativas à meta de inflação (Holland, 2006). Em suma, a presença das LFTs é um fator que leva a *política monetária a perder eficiência* para trazer a inflação para a meta.

Do ponto de vista do equilíbrio fiscal do governo central, o aumento da taxa Selic tem um impacto imediato. Essa taxa regula simultaneamente o mercado de reservas bancárias e a remuneração de parcela da dívida pública a ela indexada. A consequência é o crescimento do custo do serviço de juros da dívida pública em razão da ainda presença das LFTs na composição da DPMFi e de sua curva de rentabilidade constituir o piso das curvas de rentabilidade de outros títulos públicos não indexados à Selic. Mas também pelo fato de que a Selic indexa outros passivos públicos. Essa taxa indexava 78,5% da dívida do setor público líquida (DSPL) e 39,2% da dívida bruta do governo geral (DBGG) em dezembro de 2016.[7]

A permanência das LFTs indexadas à taxa Selic no mercado de títulos públicos brasileiros, mesmo depois de ultrapassadas as condições históricas que as justificavam, pode ser compreendida como um caso de inércia institucional, que reproduz um arranjo institucional disfuncional para o crescimento econômico, em razão do seu alto custo fiscal para o governo central.

4. Para uma discussão sobre a origem da LFT e a sua justificação em um contexto de inflação elevada, ver Rezende (2006) e Arida (2006).

5. Conforme informações do Relatório Mensal da Dívida Pública do Tesouro Nacional de fevereiro de 2017.

6. Na terminologia da teoria de precificação de títulos de renda fixa, a duração é uma medida da sensibilidade do preço do título em relação à variação da taxa de juros. As LFTs apresentam duração (*duration*) igual a zero, ou seja, seu preço é insensível a variações da taxa de juros básica, o que não quer dizer que seja título sem risco, pois pode ser negociada com deságio. Para mais detalhes, ver Segurato (2015).

7. Ver as tabelas X e XII do anexo estatístico da *Nota Econômico-Financeira – Política Fiscal*, divulgada pelo Bacen em janeiro de 2016 (Brasil, 2016).

Outra fonte de despesas com serviços de juros, que reflete um arranjo institucional particular, são as operações compromissadas com títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional em carteira do Bacen, conforme comando do Artigo 34 da Lei Complementar nº 101. Essas operações cumprem o papel de instrumentos de controle de liquidez da economia. Elas são utilizadas principalmente para esterilizar a expansão da base monetária quando da troca de moeda estrangeira por reais; entretanto, possibilitam o encurtamento do prazo da dívida pública e a manutenção da rentabilidade elevada das instituições financeiras. Estas, conforme a expectativa de evolução da taxa de juros básica, podem selecionar uma carteira de títulos que maximize sua lucratividade em operações do mercado aberto do Bacen, particularmente nas operações *overnight*, com risco mínimo.

O saldo das operações compromissadas era de R$ 22,86 bilhões, em dezembro de 2005, e cresceu para R$ 893,15 bilhões, um salto de 3.571%, em março de 2016. Ademais, 82,50% dessas operações concentravam-se em um prazo de até três semanas. O seu saldo total era de R$ 920,9 bilhões, na média mensal de fevereiro de 2016, e seu custo anual estimado – supondo que a taxa média de juros dessas operações seja a atual taxa Selic de 14,25% ao ano – seria de R$ 131,2 bilhões em 2016 (Brasil, 2016).

Portanto, o arranjo institucional particular das operações compromissadas, cuja remuneração é vinculada à taxa Selic, também determina elevados custos fiscais para o governo central, que restringe o uso dos recursos orçamentários em outras áreas.

Outra fonte importante da despesa com serviços de juros nos últimos anos são as operações com *swap* cambial, que ganharam importância a partir de 2013. Basicamente, as operações de *swap* cambial têm como objetivo reduzir a volatilidade da taxa de câmbio e permitir o seguro (*hedge*) de empresas com dívidas nessa moeda ou exportadoras. A operação com *swap* cambial tradicional visa impedir que o real se desvalorize em relação ao dólar. O *swap* cambial reverso tem efeito contrário: impedir que o real se valorize frente ao dólar.

As operações de *swap* cambiais do Bacen atingiam R$ 426,67 bilhões no final de fevereiro de 2016. A estimativa do custo dessas operações depende da variação do dólar no período de vencimento do contrato; portanto, podem ocasionar perdas ou ganhos para o Bacen. Entretanto, o custo fiscal dessas operações atingiu 2% do PIB em janeiro de 2016, o equivalente a R$ 118,8 bilhões Essa despesa é um custo efetivo para o Tesouro, computada na conta de juros, pois é preciso cobrir a posição dos contratos de *swap* cambial na BM&FBovespa.

O uso contínuo das operações com *swap* cambial criou ao menos duas distorções, que implicaram elevação das despesas de juros do governo federal.[8] A primeira é que as empresas não exportadoras ou sem dívida em moeda estrangeira utilizaram essas operações para auferir ganhos financeiros com suas sobras de caixa. A segunda foi a elevação contínua de títulos públicos em poder de investidores estrangeiros, que atingiu 17,7% do total da DPMFi, em fevereiro de 2016. Esses investidores detinham somente 13,8% de participação nesses títulos em junho de 2013. A elevação da participação desses investidores acompanhou a expansão da oferta de *swap* cambial pelo Bacen. Isso não foi coincidência, pois as operações de *swap* cambial desempenharam um papel fundamental para o aumento de investidores estrangeiros na DPMFi, cujo súbito interesse deve-se ao fato de que as operações com *swap* cambial permitiram que esses investidores tenham um seguro cambial. Isso lhes possibilita ganhar com a arbitragem das taxas de juros internas e externas. O resultado final dessas operações

8. Para uma discussão mais aprofundada desses dois pontos, ver Salto *et al.* (2015).

foi a ampliação do serviço de juros do governo federal, sem efeito positivo no equilíbrio fiscal ou no crescimento econômico do país.

Desta forma, os arranjos institucionais de gestão da dívida pública, de controle de liquidez e do câmbio estruturam uma *rede de instituições com elevada integração* entre si. Essa rede institucional nucleou-se e hierarquizou-se por meio da taxa Selic como como parâmetro de referência de rendimento da DPMFi, operações compromissadas e contratos de *swap* cambial.

Em suma, a atual organização institucional da gestão da dívida pública federal e suas complementariedades com a política monetária e cambial implicam um custo do serviço de juros elevado, inclusive fora do padrão internacional. Mas não só o custo fiscal importa como também o impacto negativo da dívida pública para o crescimento econômico. Essas questões de caráter institucional merecem ser aprofundadas e avaliadas em novos estudos em razão da sua importância para o equilíbrio fiscal no médio e no longo prazos das contas públicas brasileiras.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A solução para o problema do desequilíbrio fiscal estrutural brasileiro passa por reformas econômicas que alterem a institucionalidade da gestão da dívida pública federal, com o fim das LFTs e das operações formais e informais de recompra de títulos pelo Bacen, assim como por um novo regramento para operações compromissadas e de *swap* cambial que, ao menos, limite o uso dessas operações. É preciso também pensar em uma nova regulação, que reduza a liquidez dos fundos de investimento.

A reforma das instituições da gestão da dívida pública e suas complementariedades com a política monetária e cambial estão ausentes do debate atual do problema fiscal brasileiro. Sem essas reformas, o financiamento das políticas do Estado brasileiro e do próprio desenvolvimento do país persistirá afetado por crises fiscais que rapidamente se agudizam pelo custo fiscal da gestão da dívida pública, e que acarretam profundos efeitos negativos no crescimento da renda e do emprego. O atual arranjo institucional da dívida pública e suas relações com a política monetária e cambial contratam um custo fiscal que tende a inviabilizar qualquer programa de médio e longo prazos de ajuste fiscal, e, portanto, de desenvolvimento econômico.

REFERÊNCIAS

ARIDA, P. As letras financeiras do Tesouro em seu vigésimo aniversário. *In:* BACHA E. L.; OLIVEIRA FILHO, L. C. (Orgs.). **Mercado de capitais e dívida pública**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2006.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Nota econômico-financeira – política fiscal**. Rio de Janeiro: Bacen, 2016.

HOLLAND, M. Por que as taxas de juros reais de curto prazo são tão elevadas no Brasil? **Economia & Tecnologia**, Curitiba, ano 2, v. 4, p. 27-42, 2006.

MAGALHÃES, L. C. G.; Costa, C. R. **Arranjos institucionais, custo da dívida pública e equilíbrio fiscal**: a despesas "ausente" e os limites do ajuste estruturais. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2403).

MATSUMOTO, K. **Efeitos reais da transmissão da política monetária**: comparação empírica entre Brasil e Argentina. 2000. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2000.

PASTORE, A. C. Por que a política monetária perde eficácia? **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 281-311, 1996.

_____. As letras financeiras do Tesouro e a eficácia da política monetária. *In:* BACHA, E. L.; OLIVEIRA FILHO, L. C. (Orgs.). **Mercado de capitais e dívida pública**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2006.

QUEVEDO R. A.; OREIRO, J. L. Relação entre o mercado de dívida pública a política monetária no Brasil. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 491-517, 2008.

REZENDE, A. L. Em defesa dos títulos de indexação financeira. *In:* BACHA, E. L.; OLIVEIRA FILHO, L. C. (Orgs.). **Mercado de capitais e dívida pública**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2006.

SALTO, F. *et al.* **As duas dimensões do ajuste fiscal**. Campinas: IE/Unicamp, 2015. (Texto para Discussão, n. 262).

SECURATO, J. R. (Org.) **Cálculo financeiro das tesourarias**: bancos e empresas. São Paulo: Saint Paul Editora, 2015. 5. ed.

SILVA, A. D. B. M.; MEDEIROS, O. L. Conceitos e estatísticas da dívida pública. *In:* SILVA, A. C.; CARVALHO, L. O.; MEDEIROS, O. L. (Orgs.). **Dívida pública**: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional; Banco Mundial, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BARBOSA, R. M. Taxa de juros e mecanismos de transmissão da política monetária. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 35, n. 1, p. 133-155, 2015.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório mensal da dívida pública**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2016.

BRUNO, M. *et al.* Finance-led growth regime no Brasil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 5, p. 730-750, 2011.

GARCIA, R. **Despesas correntes da União**: visões, omissões e opções. Brasília: Ipea, 2008. (Texto para Discussão, n. 1319).

ROSSI, P. Política cambial no Brasil: um esquema analítico. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 35, n. 4, p. 708-727, 2015.

Regulação e Desenvolvimento: reinterpretando o "modelo oficial"

Bruno Queiroz Cunha[1]

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento pode ser interpretado de distintas maneiras, a depender da corrente teórica e da opção programática adotadas. Em ambos os casos, isto é, tanto no plano teórico, que serve de substrato à construção de agendas políticas, quanto no nível do desdobramento operacional da ação de governo, o escopo e o objetivo da atuação estatal aparecem como elementos centrais. Esses aspectos também delimitam os contornos que instrumentos de política pública terão na prática, com destaque para o papel das instituições e o exercício da regulação estatal.

Este trabalho tem por objetivo propor uma nova agenda de análise dos determinantes da chamada governança regulatória, conceito que abarca o caráter multiatores da regulação. Mais especificamente, a governança regulatória remete aos mecanismos, às regras e às estruturas colocadas a serviço do funcionamento da regulação estatal e da interação entre grupos relevantes, em processos de ação coletiva afetos à regulação. Ainda que entendida dessa maneira, a agenda predominante de governança regulatória geralmente exerce uma postura prescritiva sobre os entes públicos e os mecanismos de intervenção estatal, o que pode contradizer o componente plural do conceito.

O chamado "modelo oficial" de governança regulatória (Christensen e Lægreid, 2011) tende a advogar medidas homogêneas e, em grande medida, neutras em relação às peculiaridades contextuais de cada país. De modo semelhante, o modelo costuma ser instrumentalizado por meio de medidas e recomendações que retiram do Estado muito da capacidade de conduzir mudanças estruturais.

Sendo assim, o objetivo deste trabalho é enunciar algumas das principais inconsistências do "modelo oficial". Na seção 2, reveem-se os elementos centrais da agenda dominante, no que tange à relação entre regulação e desenvolvimento. Posteriormente, na seção 3, apresenta-se uma visão analítica alternativa, enfatizando o conceito de complementaridade administrativa. Ao fim, na seção 4, são oferecidas breves considerações finais.

2 REGULAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO

2.1 A abordagem convencional

Para a visão econômica convencional, de matriz neoclássica, o desenvolvimento seria o resultado de uma sequência de decisões racionais e eficientes. Pessoa (2009) denomina tal vertente analítica como "smithiana", em alusão ao economista liberal Adam Smith. Nessa abordagem, caberia ao Estado prover as institucionalidades básicas e, em caráter excepcional, agir sobre as chamadas falhas de mercado. Daí, portanto, ser de tipo *second-best* a natureza da atuação estatal – com o mercado, isoladamente, figurando como a estrutura preferível, ou *first-best*. Na vertente neoclássica tradicional, o desenvolvimento estaria associado ao – ou seria sinônimo de – crescimento econômico, quantitativamente mensurado.

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

A essa abordagem foram feitas importantes relativizações e aprimoramentos teóricos nas últimas décadas. Destaca-se o campo da Nova Economia Institucional (NEI), que, diferentemente da concepção *laissez-faire* neoclássica, vê as instituições como endógenas ao desenvolvimento. Nesse caso, regras, convenções e ideias imporiam resistência ou, alternativamente, ofereceriam impulso adicional ao desenvolvimento. Para a NEI, haveria que se falar em padrões institucionais superiores ou inferiores, cabendo às nações perseguir os primeiros e afastarem-se dos segundos (Levy e Spiller, 1994).[2] Nota-se, assim, um posicionamento de tipo modernizante, que implica que países em desenvolvimento devam abraçar trajetórias outras e as chamadas "melhores práticas", de modo a buscar reproduzir experiências de desenvolvimento externas, tidas como bem-sucedidas.

A visão "smithiana" e o neoinstitucionalismo de cunho marginalista, descritos acima, embora divergentes em alguns aspectos, oferecem repertórios próximos acerca do papel da regulação estatal. Embora a segunda abordagem avance em relação à primeira e enriqueça o entendimento sobre as instituições, não demarca uma ruptura como os pressupostos neoclássicos. Oliver Williamson, um dos principais expoentes da NEI, ao mesmo tempo em que critica a economia neoclássica por negligenciar a influência das instituições, trata a NEI como ramo incorporado à ortodoxia do pensamento econômico, compartilhando componentes epistêmicos com o pensamento neoclássico (Williamson, 2000).

Além da NEI, há outras influências teóricas que, somadas, conformam o *mainstream* internacional no campo da governança regulatória. A teoria da captura e as vertentes da *public choice* seriam exemplos. O que há de comum entre elas é o entendimento da regulação por uma perspectiva "negativa", segundo a qual esse instrumento detém feições passivas e meramente reparadoras ou corretivas. Assim, afastam-se debates quanto ao potencial transformador, estruturante ou criador de mercados e setores, também potencialmente exercíveis via o emprego da regulação, isoladamente ou em conjunto a outros instrumentos (Jayasuriya, 2001).

No chamado "modelo oficial" da regulação, a promoção de estabilidade, da eficiência econômica e a mínima discricionariedade estatal – sob o argumento da previsibilidade – destacam-se como princípios maiores, em um balizamento entre os limites dados pelas exigências de correção de falhas de mercado, de um lado, e o risco da ocorrência de falhas de governo, de outro. Nesse sentido, o "modelo oficial" *prescreve* a estruturação de instituições regulatórias apartadas do centro de governo, exclusivamente técnicas e desengajadas da dinâmica usual da política pública e de sua inerente instabilidade. Tal desenho institucional envolveria a criação de instituições regulatórias "despolitizadas" e autônomas, disciplinadas por um formalismo técnico rigoroso. É o que se idealiza para as agências reguladoras.

O sucesso do modelo regulatório oficial reverteria, ao cabo, em segurança e estabilidade; e estes, por sua vez, conduziriam à atração de investimentos privados. Segundo publicações produzidas, entre outros, pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), uma das principais propagadoras do "modelo oficial", a premissa é que a qualidade da regulação figure como condição necessária à atração de investimentos. Destarte, a "qualidade regulatória" determinaria a *performance* da economia real.

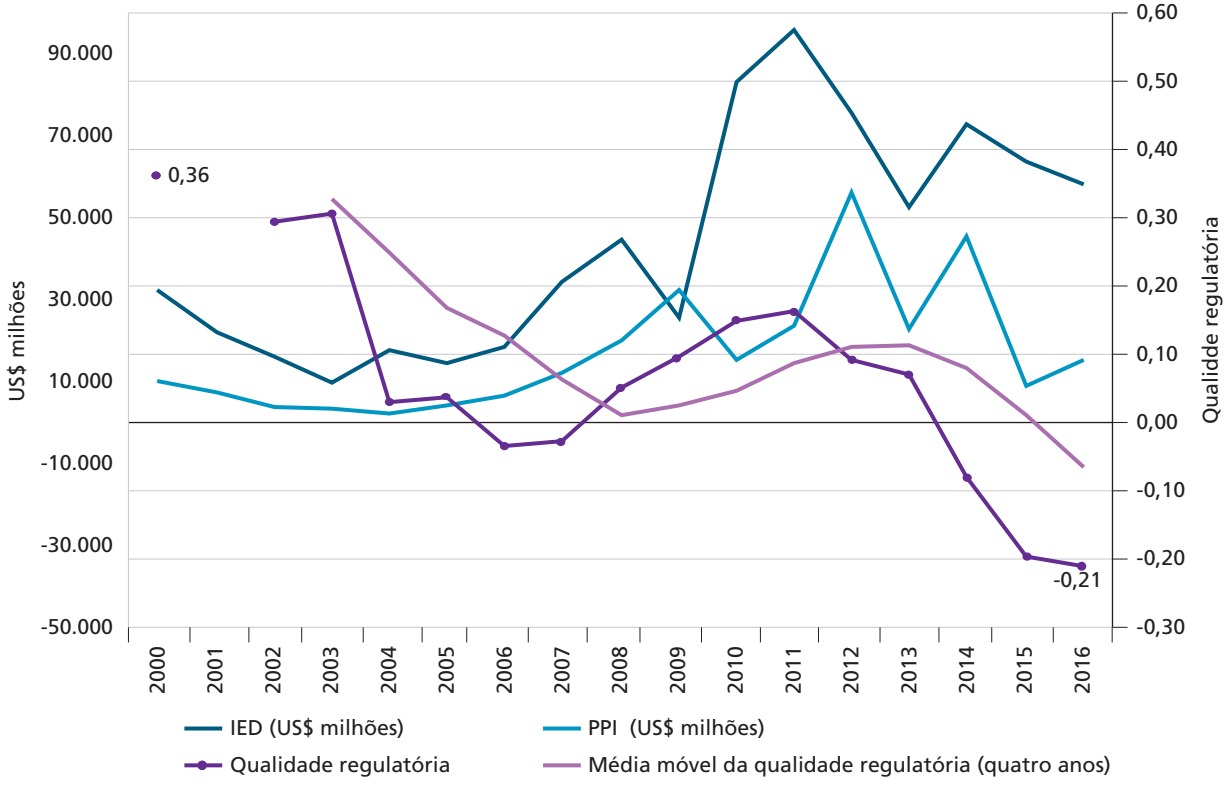
2. Ver também Acemoglu e Robinson (2012).

2.2 A precariedade do "modelo oficial"

Existem indicadores específicos que buscam aferir a qualidade da regulação, construídos essencialmente por meio de *surveys* e técnicas de apreensão da percepção de especialistas. Um indicador largamente utilizado mundo afora parte do Worldwide Governance Indicators, produzido pelo Banco Mundial. Esse indicador tem como um de seus componentes a "qualidade regulatória", mensurada em uma escala que vai de -2,5 a +2,5, da menor à maior qualidade.

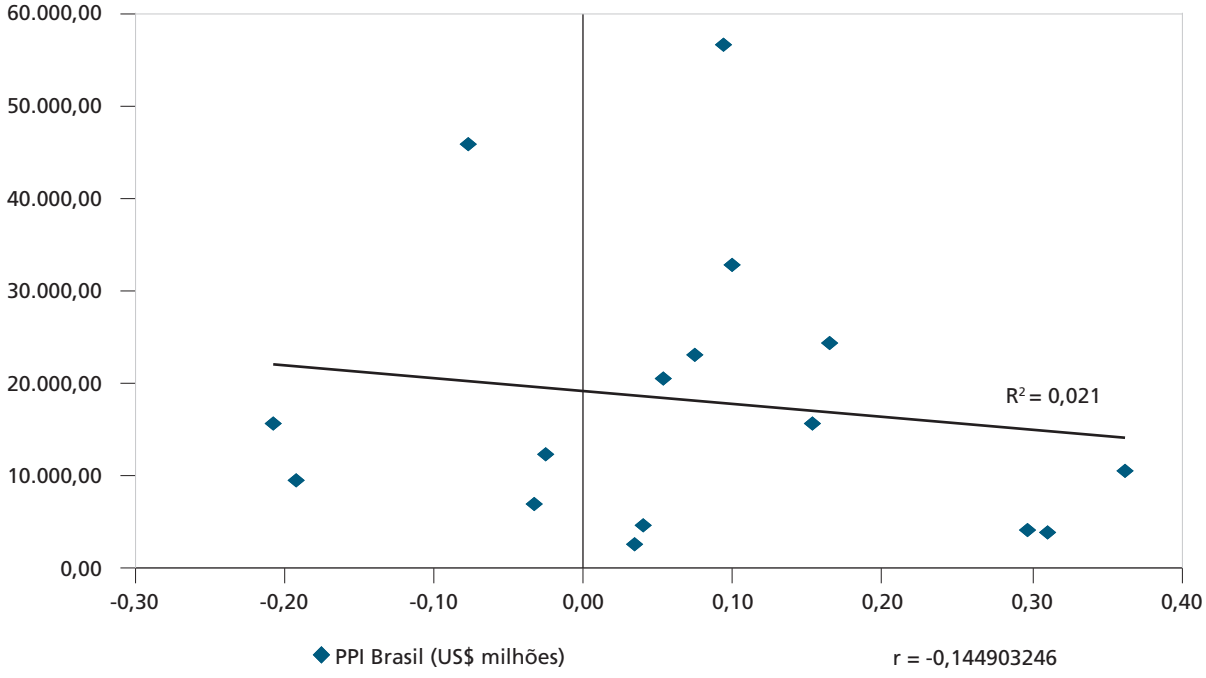
Se a hipótese por trás do "modelo oficial" for válida, ou seja, se uma regulação aferida como de boa qualidade condiciona a atração de investimentos, dados de economia real devem expressar essa dinâmica. Um teste a ser feito, nesse sentido, envolveria comparar indicadores de qualidade regulatória com, por exemplo, montantes de investimento estrangeiro direto (IED) e investimentos privados em infraestrutura. O gráfico 1 mostra a evolução desses três tipos de dados para o Brasil, no período entre os anos de 2000 e 2016; inclui-se, no gráfico 1, uma linha de média móvel de quatro anos para os dados de qualidade regulatória. Os gráficos 2 e 3 denotam a dispersão dos dados de IED e de investimento em infraestrutura, de modo a evidenciar o grau de associação.

GRÁFICO 1
IED, investimento privado em infraestrutura (PPI) e qualidade regulatória: Brasil (2000-2016)



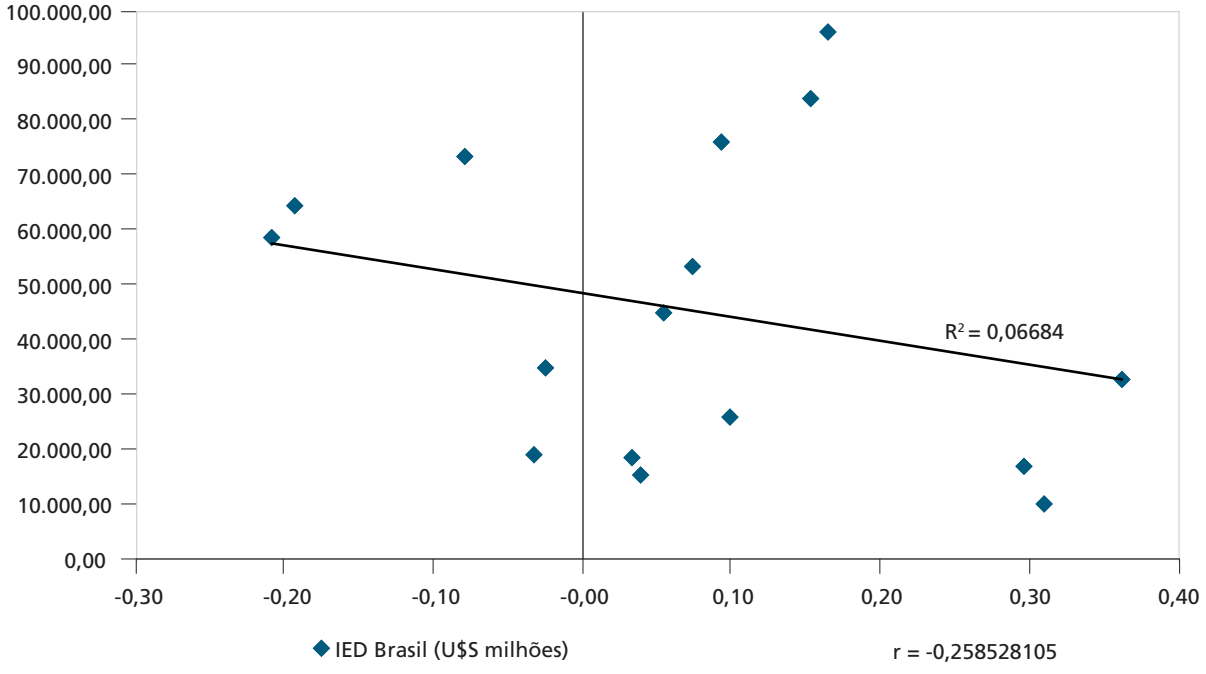
Fonte: UNCTAD para IED (vide <https://goo.gl/zTC9CC>) e dados do Banco Mundial para investimentos em infraestrutura (vide <https://goo.gl/1TFHiE>) e qualidade regulatória (vide <https://goo.gl/iY9YWe>).
Elaboração do autor.

GRÁFICO 2
Investimento em infraestrutura e qualidade regulatória: Brasil (2000 a 2016)



Fonte: Dados do Banco Mundial para investimentos em infraestrutura (vide <https://goo.gl/1TFHiE>) e qualidade regulatória (vide <https://goo.gl/iY9YWe>). Elaboração do autor.

GRÁFICO 3
IED e qualidade regulatória: Brasil (2000 a 2016)



Fonte: UNCTAD para IED (vide <https://goo.gl/zTC9CC>) e dados do Banco Mundial para qualidade regulatória (vide <https://goo.gl/iY9YWe>). Elaboração do autor.

Pela leitura dos gráficos 2 e 3, não se depreende correlação positiva entre o indicador de qualidade regulatória e os dados de economia real. Ainda que se trate de uma análise preliminar e simples, que poderá vir a ser complementada com testes estatísticos mais robustos, os dados e gráficos acima oferecem suficientes indícios de que a hipótese do modelo convencional, de viés generalizante e linear, merece relativização e crítica, ao menos no caso brasileiro.

Pelo gráfico 1 nota-se que, enquanto o IED apresentou franca tendência positiva, partindo de algo próximo a US$ 33 bilhões em 2000 para mais de US$ 58 bilhões em 2016, a qualidade regulatória no país mostrou tendência oposta, caindo de 0,36 pontos no primeiro ano da série, 2000, para -0,21 em 2016 – neste caso, a mínima histórica para o Brasil. Já nos dados de investimento em infraestrutura, retirados da base Private Participation in Infrastructure (PPI), produzida pelo Banco Mundial, também não se reporta correlação entre a qualidade regulatória e os montantes de investimentos. Embora os investimentos privados em infraestrutura tenham fechado o período em patamar pouco superior ao do primeiro ano da série (US$ 16 bilhões em 2016, contra US$ 10,44 bilhões em 2000), houve picos de US$ 56 bilhões em 2012 e US$ 45 bilhões em 2014, anos em que a qualidade regulatória pontuou 0,09 e -0,08, respectivamente.

O cruzamento de dados acima é, portanto, indicativo de que o "modelo oficial" deteve, no período analisado, poder explicativo menor do que o esperado. A decisão privada de investimento parece não ter operado pela lógica desse modelo, e sim pela influência de um conjunto mais amplo de variáveis, tanto econômicas quanto institucionais e políticas. Isso levanta dúvidas quanto ao grau de relevância que o "modelo oficial" deve ter na decisão de política pública, no Brasil. No fim das contas, é a lucratividade que regula a decisão privada de investimento, e isso pode ser alcançado com um leque variado de políticas (Moudud, 2016).

Aliado à deficiência no poder explicativo do "modelo oficial", há problemas adicionais que colocam em questão a aplicabilidade da governança regulatória em bases convencionais. Sua natureza prescritiva seria algo a se mencionar. Grande peso normativo advém dos conceitos de falhas de mercado e falhas de governo, os quais operam dedutivamente e constrangem o "o que" e o "como" da ação estatal (Stiglitz, 1988). Esse normativismo contrasta com o fato de a regulação ser, na prática, contexto-específica (Christensen e Lægreid, 2011).

Cada jurisdição organiza o funcionamento de suas instituições e seus processos regulatórios em negociação com seu contexto próprio, com as metas de governo, a tradição jurídico-administrativa local, as preferências sociais e os determinantes tecnológicos aplicáveis, ainda se formalmente inclinada ao "modelo oficial" (Cunha, Gomide e Karam, 2017). Nesse sentido, há que se considerar a possibilidade de que uma subscrição parcial e igualmente contextualizada ao "modelo oficial" possa resultar mais eficaz do que o investimento na adesão integral àquele modelo. Rodrik (2008) denomina essa opção como a escolha por *second-best practices*.

Outro elemento a reduzir a relevância prática da regulação tradicional diz respeito ao crescente distanciamento do "modelo oficial" das necessidades correntes em gestão e políticas públicas. Diferentemente da ideia de substituição integral de modelos de Estado, na qual o chamado Estado regulador suplantaria modelos precedentes, como o Estado desenvolvimentista ou o Estado de bem-estar social, é cada vez mais nítido que esses perfis estatais complementam-se e coexistem. Sendo assim, o braço regulador do Estado está em constante entrelaçamento com outros, inclusive os de natureza positiva e de planejamento (Levi-Faur, 2013). A mediação de interesses e objetivos diversos que transita pelo terreno da regulação reduz a importância relativa de imperativos de eficiência alocativa pura e simples.

Portanto, conforme sintetizam Christensen e Lægreid (2011, p. 366), "contrariamente ao que pressupõe a OCDE, a prática efetiva da regulação nem sempre está de acordo com a ortodoxia regulatória". Há mais de hibridismo do que de purismo no âmbito da governança regulatória.

3 ELEMENTOS PARA UMA AGENDA ALTERNATIVA

Uma nova proposta de interação entre os conceitos de regulação e desenvolvimento requer reconhecer as incompletudes do modelo dominante. Isso passa por identificar seus problemas explicativos e o possível anacronismo de algumas de suas propostas de desenho institucional, estáticas e pretensamente apolíticas.

Todavia, o trabalho de proposição de alternativas ao modelo dominante mostra-se complexo, na medida em que visões críticas hoje existentes tendem a ser pouco construtivas, particularmente quando ancoradas em tradições desenvolvimentistas. Chalmers Johnson, por exemplo, no seminal livro *MITI and the Japanese Miracle* (1982), argumenta por um etapismo entre modelos de Estado. Para o autor, o desenvolvimentismo japonês, ao provar-se bem-sucedido, mostrou que a adoção de uma postura fortemente interventiva pelo Estado antecederia a transição para uma etapa na qual essa postura fosse atenuada, reduzindo gradualmente o grau de intervenção e cedendo lugar ao chamado Estado regulador – essa transição complementar-se-ia quando o modelo de Estado planejador cumprisse seu curso (Johnson, 1982). Ou seja, Johnson propôs uma compreensão segregativa e, em larga medida, estática entre o Estado planejador e desenvolvimentista, de um lado, e o regulador, de outro.

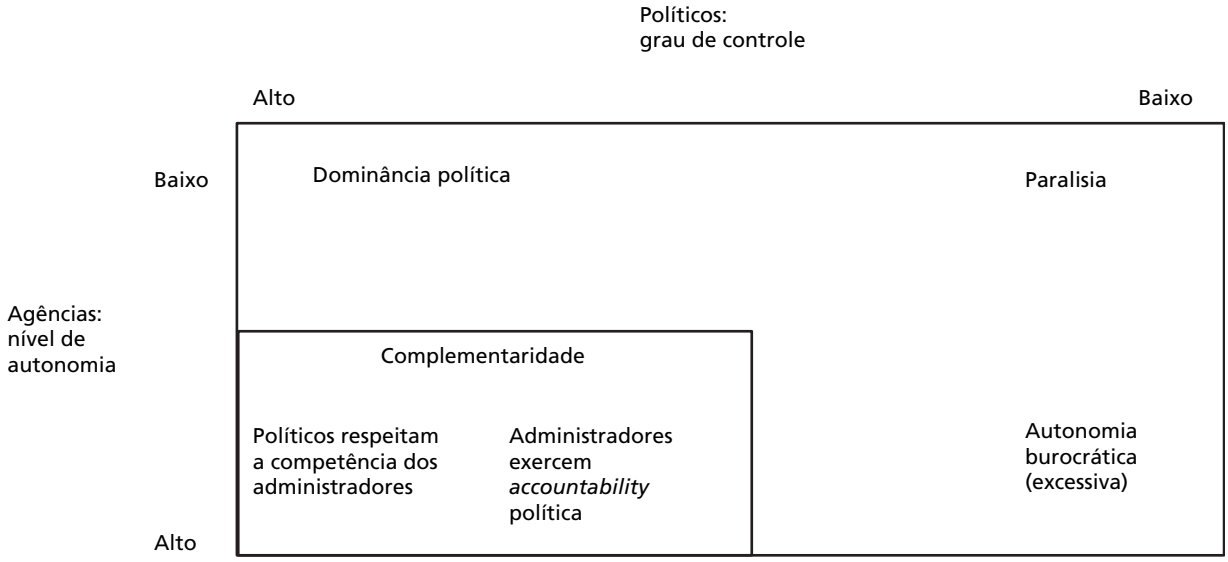
Mais recentemente, elaborações novo-desenvolvimentistas priorizaram debates macroeconômicos, não adentrando consistentemente o campo das instituições e da regulação, a não ser para reproduzir as linhas mestras do "modelo oficial" (ver, por exemplo, Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi, 2015). O novo-desenvolvimentismo não oferece suporte imediato ao reposicionamento da regulação, na prática.

Contudo, Peter Evans, em seu clássico *Embedded Autonomy* (1995), já esclarecia que o Estado regulador, ou "custódio" – segundo sua classificação –, pode utilizar seus instrumentos tanto para cercear comportamentos e decisões econômicas (ou seja, como "rédeas"), quanto para estimulá-las (ou seja, como "esporas"). Isto é, há um papel criativo e indutor a ser exercido por meio da regulação.

Transformar a regulação em algo mais dinâmico, que cumpra papéis outros que não simplesmente corretivos e estáticos, *empurre* mercados, dinamize a ação estatal e partilhe de decisões de cunho estrutural, requer reposicioná-la dentro da estratégia de governo. Isso passa por percebê-la como complementar a outros mecanismos de intervenção estatal. A complementaridade pode se dar ao nível dos objetivos de política e no plano do processo decisório. Neste caso, haveria que se falar de uma maior reciprocidade entre os órgãos reguladores e o governo central. Svara (2001) apresenta uma proposta gráfica estilizada acerca da complementaridade administrativa que nos serve de suporte.

Como se nota na figura 1, diferentemente das situações em que a autonomia administrativa é desproporcional (canto inferior direito), ou naquelas em que o controle político é demasiado (canto superior esquerdo), a situação de complementaridade aperfeiçoa-se quando há respeito mútuo, balanceando autonomia administrativa e *accountability* ou responsividade política (canto inferior esquerdo). Esse equilíbrio, entretanto, reconhece a existência de interação e, mais importante, da necessidade de reciprocidade, segundo Svara (2001). Do contrário, uma paralisia decisória poderia sobressair (canto superior direito).

FIGURA 1
Complementaridade administrativa



Fonte: Svara (2001).

No âmbito da regulação, operar dinâmica e interativamente no sentido da complementaridade parece ser uma proposta com grande potencial. O aumento de capacidade regulatória do Estado implica maior discricionariedade para os órgãos reguladores, que crescentemente passam a deter um papel prospectivo e de suporte à política pública (Cunha, Gomide e Karam, 2017). Isso ocorre seja em virtude da autoridade própria que lhes é conferida – de monitoramento e gestão setorial –, seja pela condição de *experts* setoriais que órgãos reguladores gradativamente assumem, resultado do profundo entendimento sobre certas indústrias, o que lhes permite acessar conhecimento útil de maneira diferenciada (OECD, 2014). O exercício da complementariedade, contudo, requer que arranjos institucionais permitam fluidez na atuação da regulação, resgatando-a de uma posição estanque e insulada.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma estrutura de estado fragmentada requer níveis extras de coordenação. No campo da regulação estatal, a descentralização, peculiar ao desenho institucional predominante de exercício da regulação econômica, em que pesem benefícios no campo do alinhamento às chamadas "boas práticas" internacionais, pode induzir ao estancamento de canais de comunicação.

Nesse sentido, elaborou-se, neste trabalho, uma análise que indica que a insistência em uma regulação de tipo "despolitizada" e passiva, em linha com o "modelo oficial", pode ser contraproducente. Assim, um entusiasmo mais contido com reformas regulatórias de perfil convencional parece recomendável. Ao menos no caso do Brasil, dados de economia real permitem intuir que o receituário convencional deve ser relativizado e tomado com certo cuidado, enquanto orientador de decisões de política pública.

A comunicação e o componente dinâmico são naturais à atividade regulatória. O papel das agências reguladoras nunca estará plenamente completo no momento em que uma função lhes é formalmente delegada. Sempre haverá discricionariedade na fase de implementação das políticas públicas, ou mesmo a necessidade de trocas de informação e de cooperação em momentos diferentes

do ciclo de política, desde a etapa de formulação. Por isso, as "conversas regulatórias" (Black, 2002) são indispensáveis, exigindo das instituições regulatórias capacidade interativa, seja para dentro do aparato governamental, seja para fora dele.

Uma visão dinâmica e evolucionária[3] da regulação e da governança regulatória sugere ser ainda mais necessária em face das necessidades de desenvolvimento. No contexto de países emergentes, instabilidades e desequilíbrios são tanto inerentes quanto mais agudos do que em países desenvolvidos, nos quais pequenas agregações marginais de política podem servir para manter o padrão de estabilidade e de bem-estar já alcançados.

Uma proposta de agenda futura nessa perspectiva incluiria averiguar as implicações e os desafios institucionais de se estruturar a regulação e suas instituições em bases mais flexíveis e dinâmicas, abarcando a noção de complementaridade administrativa. Ao passo que o "modelo oficial" propaga uma agenda de qualidade regulatória de conotação universalista e, portanto, amplamente alheia ao contexto, aprofundar a capacidade regulatória do Estado requer um reconhecimento efetivo do componente contextual da regulação. A implicação prática dessa agenda aponta para uma reintegração das instituições regulatórias à política pública de modo mais profundo.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. **Why nations fail**: the origins of power in prosperity and poverty. London: Profile Books, 2012.

BLACK, J. Regulatory conversations. **Journal of Law and Sociey**, v. 29, n. 1, p. 163-196, 2002.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; OREIRO, J. L.; MARCONI, N. **Development macroeconomics**: new developmentalism as a growth strategy. New York: Routledge, 2015.

CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. The new regulatory orthodoxy: a critical assessment. *In*: LEVI-FAUR, D. (Ed.). **Handbook on the Politics of Regulation**. Cheltenham: Edward Elgar, 2011. p. 361-372.

CUNHA, B. Q.; GOMIDE, A. A.; KARAM, R. A. S. Governança e capacidade regulatória: notas de pesquisa. **Boletim de Análise Política-Institucional**, v. 10, p. 47-53, 2017.

EVANS, P. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

JAYASURIYA, K. Globalization and the changing architecture of the state: the regulatory state and the politics of negative co-ordination. **Journal of European Public Policy**, v. 8, p. 101-123, 2001.

JOHNSON, C. A. **MITI and the Japanese miracle**: the growth of industrial policy, 1925-1975. Stanford: Stanford University Press, 1982.

LEVI-FAUR, D. The Odyssey of the regulatory state: from a "thin" monomorphic concept to a "thick" and polymorphic concept. **Law and Policy**, v. 35, n. 1-2, p. 29-50, 2013.

LEVY, B.; SPILLER, P. T. The institutional foundations of regulatory commitment : a comparative analysis of telecommunications regulation. **Journal of Law Economics Organization**, v. 10, n. 2, p. 201-246, 1994.

3. Por evolucionária entende-se uma postura aberta ao experimentalismo e à inovação, a qual contemple a possibilidade de mutação e adequação ágil ao contexto e a novas necessidades.

MOUDUD, J. K. Looking into the black box: policy as a contested process. *In*: LEE, F. S.; CRONIN, B. (Eds.). **Handbook of Research Methods and Applications in Heterodox Economics**. Cheltenham: Edward Elgar, 2016. p. 400-430.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The governance of regulators**: OECD best practice principles for regulatory policy. Paris: OECD, 2014.

PESSOA, S. Duas visões a respeito das estratégias de desenvolvimento. *In*: SICSÚ, J.; CASTELAR, A. (Eds.). **Sociedade e economia**: estratégias de crescimento e desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2009. p. 71-82.

RODRIK, D. Second-best institutions. **The American Economic Review**, v. 98, n. 2, p. 100-104, 2008.

STIGLITZ, J. E. **Economics of the public sector**. 2nd ed. New York: W. W. Norton & Company, 1988.

SVARA, J. H. The myth of the dichotomy: complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. **Public Administration Review**, v. 61, n. 2, p. 176-183, 2001.

WILLIAMSON, O. E. The new institutional economics: taking stock, looking ahead. **Journal of Economic Literature**, v. 38, n. 3, p. 595-613, 2000.

Arranjos Institucionais Híbridos e Centro Estratégico em Infraestrutura Econômica

Mauro Santos Silva[1]

1 INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta argumentos para fundamentar a tese de que cabe ao Estado o papel de centro estratégico em arranjos institucionais híbridos (ou mecanismos de governança especializados) associados ao desenvolvimento de grandes projetos de infraestrutura econômica. Assume o argumento da "especificidade de ativos" como fundamento para a estruturação de centro estratégico, e apresenta os argumentos relacionados às "falhas de mercado" como determinantes do exercício da função de centro estratégica pelo Estado. Discute, de modo preliminar e estilizado, a configuração de arranjos e centros estratégicos em infraestrutura no Brasil.

O texto está organizado em quatro seções, além desta introdução. A seção 2 apresenta definições de arranjos institucionais híbridos ou mecanismos de governança especializados tomando por referência North e Williamson. A seção 3 discute sobre falhas de mercado. A seção 4 trata sobre o conceito de centro estratégico em Claude Ménard. Na seção 5 são apresentadas considerações finais e sugestões de temas para uma agenda de pesquisa.

2 ARRANJOS INSTITUCIONAIS HÍBRIDOS EM INFRAESTRUTURA

Os conceitos de "ambiente institucional" e "arranjo institucional" são adotados no sentido aplicado por Davis e North (1971, p. 6-7). As instituições são as regras do jogo, produzem efeitos diretos sobre o desempenho econômico. O ambiente institucional é o conjunto de regras constitucionais e infraconstitucionais, de abrangência geral, que definem os parâmetros de organização e funcionamento do sistema econômico. O arranjo institucional é um conjunto de regras infraconstitucionais que define parâmetros de organização e funcionamento de segmentos específicos de atividades do sistema econômico, inclusive padrões de contratação e adaptação, competição e cooperação entre os agentes.

O conceito de infraestrutura é adotado para designar uma classe de ativos – frequentemente associada a ocorrência de bem público, externalidade, monopólio natural e mercado incompleto – que demandam investimentos de grande porte, apresentam mapa de riscos complexos, geram forte exposição à incerteza e demandam longo prazo de maturação. Esses ativos são insumos para atividades produtivas empresariais e geram externalidades sobre atividades econômicas e sociais. Tais ativos estão associados essencialmente aos setores de petróleo e gás natural, energia elétrica, telecomunicações, logística (rodovias, ferrovias, portos e aeroportos), mobilidade urbana, saneamento e infraestrutura hídrica.

Os projetos de infraestrutura dizem respeito a uma classe de ativos que apresentam elevado grau de especificidade, conforme Williamson (1985, p. 47). Essa natureza decorre de fatores relacionados à localização, às características físicas ou tecnológicas dos ativos e ao perfil dedicado da demanda, ou seja, ao fato de a produção ser orientada para o atendimento de necessidades exclusivas do demandante.

---

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental, em exercício no Ipea, e docente permanente do mestrado em governança e desenvolvimento, na Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

O grau de especificidade assume relevância quando implica possibilidade de perdas expressivas, caso haja interrupção do projeto e realocação dos ativos em outra oportunidade de investimento.

Essa configuração impõe um componente de incerteza associada à possibilidade de ocorrência de perdas financeiras decorrentes da interrupção ou modificação do contrato original por iniciativa hostil da contraparte (*hold-up)*. O oportunismo, segundo Williamson (1985, p. 42-46), diz respeito à revelação incompleta ou distorcida de informações relevantes à realização de escolhas contratuais, e pode ser observado no ato dos procedimentos de contratação (seleção adversa) ou durante o período de execução contratual (risco moral).

A combinação da tríade especificidade-incerteza-oportunismo, quando observada de modo intenso, impõe contratos expressivamente incompletos e, consequentemente, demanda *arranjos institucionais híbridos ou mecanismos de governança especializados*[2] capazes de viabilizar adaptações sequenciais e coordenadas ao longo do ciclo contratual. Nas palavras de Williamson (1985, p. 53): "(...) o aumento do grau de incerteza torna mais imperativo que as partes elaborem um aparato para 'trabalhar as coisas' – uma vez que as lacunas contratuais serão maiores e as ocasiões para adaptações sequenciais crescerão em número e importância (...)".

No setor de infraestrutura, os contratos envolvem investimentos em ativos com alto grau de especificidade e apresentam forte exposição a riscos e incertezas, potenciais geradores de repercussões adversas nos direitos de propriedade. Nesses termos, demandam mecanismos de governança especializados, capazes de responder aos eventos não antecipados mediante realização de adaptações sequenciais e coordenadas. Esta escolha implica assunção de custos de transação elevados, admitidos em razão dos benefícios esperados em termos de mitigação da exposição a riscos e incertezas.

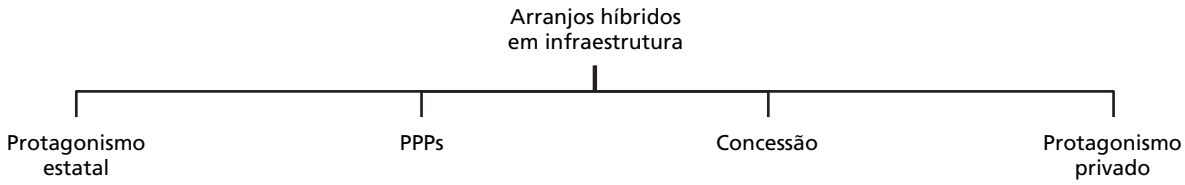
Os elementos distintivos dos arranjos institucionais híbridos dizem respeito ao fato de serem associados a atividades econômicas desenvolvidas de modo conjunto e coordenado (*pooled resources*), mobilização de um volume expressivo de recursos, elevado grau de especificidade de ativos, contratos relacionais de longo prazo que demandam procedimentos intensivos de negociação e cooperação, combinação de autonomia e interdependência entre as partes contratantes, além de demandarem mecanismos especializados de coordenação (Ménard, 2006, p. 30-31).

A observância do modo assumido pelos arranjos de infraestrutura no Brasil, tomando por base a literatura e os documentos governamentais, permite afirmar que a coordenação estratégica de arranjos híbridos admite diversas modalidades segundo a natureza do ativo transacionado, as partes envolvidas na transação, o desenho do arranjo setorial e as regras constitutivas do ambiente institucional.

A figura 1 apresenta uma síntese dos modelos de arranjos institucionais híbridos observados com maior frequência em projetos de infraestrutura. O elemento fundamental que distingue tais modelos é o perfil do compartilhamento de riscos e incertezas. Em um extremo, os riscos e as incertezas são atribuídos essencialmente ao Estado. No outro, esses fatores adversos são assumidos fundamentalmente pelo setor privado. Entre os extremos, há dois modelos que envolvem um grau expressivo de compartilhamento entre os setores público e privado. Em cada um deles há submodalidades, constituídas segundo as características particulares de cada grande projeto, da regulação setorial e do ambiente institucional.

2. As definições de "arranjo institucional", desenvolvida por Davis e North (1971, p. 7), e "estrutura de governança", elaborada por Williamson (1986, p. 105), são consideradas, neste artigo, como coincidentes, seguindo a interpretação expressa por Fiani (2014, p. 57-58).

FIGURA 1
Modalidades de arranjos institucionais híbridos em infraestrutura



Elaboração do autor.

Esses arranjos envolvem agentes públicos e privados, responsáveis por um grande número de ações, em especial as relativas:

- ao planejamento estratégico;
- ao desenvolvimento de projetos;
- à concessão de serviços públicos;
- à constituição de sociedade de propósito específico;
- à estruturação de garantias;
- ao financiamento de projetos;
- à execução das obras de engenharia;
- ao fornecimento de insumos estratégicos;
- à gestão de serviços pelos operadores;
- às relações com usuários;
- à regulação de mercados;
- a regulação ambiental;
- ao controle externo da ação de governo;
- à garantia de direitos difusos;
- à cooperação federativa.

Ao analisar o tema, Fiani (2014, p. 63-64) observa que a ampla participação de agentes públicos e agentes privados em projetos de infraestrutura demanda o desenvolvimento de arranjos híbridos, e ressalta: "(...) uma vez que o processo de desenvolvimento envolva elevados investimentos em ativos específicos, algum tipo de ação do Estado provavelmente se fará necessário".

3 FALHAS DE MERCADO EM INFRAESTRUTURA

Uma parcela expressiva dos ativos de infraestrutura envolve a ocorrência de uma ou mais falhas de mercado: bem público, monopólio natural, externalidades e mercados incompletos. Segundo Stiglitz (2000, p. 92), em ambientes nos quais estão presentes essas falhas o sistema de preços de mercado não promove determinados investimentos ou o faz com ineficiência alocativa. Portanto, essas "falhas" ampliam o grau de complexidade da provisão de ativos em infraestrutura e, consequentemente, demandam a participação efetiva do Estado no desenvolvimento de arranjos institucionais híbridos (ou mecanismo de governança especializados) e na coordenação estratégica destas construções institucionais.

A natureza de bem público, ao impossibilitar a precificação, inibe a conformação de mercados e a provisão privada. A ausência de instrumentos – dotados de capacidade jurídica, econômica e tecnológica – que permitam a exclusão dos consumidores não pagadores viabiliza o comportamento carona (*free rider*), dada a ausência de incentivos para a revelação de suas preferências. A ausência de rivalidade implica possibilidade de consumo concomitante, sem que isso cause efeitos adversos sobre o bem-estar das partes interessadas. Essas características inviabilizam a provisão privada de bens e serviços, inclusive no setor de infraestrutura, como é o caso, por exemplo, dos serviços de iluminação pública e das rodovias, ocasiões em que os custos de exclusão não justificam tal procedimento.

O monopólio natural constitui-se em mercados de bens em que o investimento em capital fixo é muito elevado e os custos variáveis associados são pouco relevantes. Nesses casos, a presença de economias de escala e/ou de escopo acaba por constituir uma estrutura de oferta monopolista. Torna-se essencial a regulação orientada à qualidade da oferta e à limitação de lucros de monopólio. Esses casos são frequentes nos setores de infraestrutura relacionados a indústrias de rede.

A presença de externalidades é outra constatação frequente em mercados de infraestrutura. Nestas circunstâncias, os benefícios gerados pela oferta qualificada de bens e serviços extrapolam os limites da contabilização privada realizada por seus provedores e seus consumidores diretos. As repercussões positivas sobre a economia ocorrem mediante a indução de realização de outros investimentos, a ampliação dos padrões de produtividade dos fatores e da competitividade da economia, fatos que acabam por propagar benefícios difusos de natureza social para além dos benefícios contabilizados no cálculo que orienta as decisões privadas de investimento. Os setores de energia e saneamento constituem segmentos da infraestrutura que respondem por uma geração expressiva de externalidades.

Os mercados incompletos ocorrem quando há um desequilíbrio estrutural entre o perfil da demanda e a configuração de oferta. O principal determinante desta ocorrência está associado à ausência de um mercado consumidor dotado de capacidade de pagamento capaz de viabilizar fluxos de receitas que viabilizem os investimentos, caso clássico dos sistemas metroviários. A ausência de mecanismos capazes de complementar a demanda ou gerar receitas complementares (e, nesses termos, assegurar margem de segurança contratual compatível com as expectativas dos agentes privados em termos de taxa de retorno esperada dos investimentos) acaba por consolidar o desequilíbrio.

A "correção de falhas de mercado" demanda, em graus diferenciados, participação estatal, em razão da capacidade desse ente para: mobilizar e gerenciar recursos – inclusive os de natureza institucional, fiscal e financeira – orientados à estruturação de incentivos, em especial aqueles orientados à mitigação de riscos e incertezas e à restrição de condutas oportunistas; mediar conflitos; exercer atividades de monitoramento e controle; e impor sanções. Esses procedimentos, quando capazes de constituir arranjos institucionais consistentes e sustentáveis, ampliam as possibilidades de desenvolvimento de projetos de investimento contratados sob diversas modalidades de parcerias entre os setores público e privado.

Nessas circunstâncias, a atuação estatal pode ocorrer por meio de diversos instrumentos de política pública, entre os quais estão: *i)* a regulação setorial; *ii)* a concessão de serviços; *iii)* os incentivos de natureza tributária; *iv)* a estruturação de mecanismos de financiamento baseados em crédito; *v)* a estruturação de demanda por títulos de dívida e de capital; *vi)* a instituição de mecanismos garantidores; *vii)* a constituição de parcerias público-privadas (PPPs); e, no limite *viii)* a provisão direta de ativos.

4 CENTRO ESTRATÉGICO EM ARRANJOS HÍBRIDOS EM INFRAESTRUTURA

A especificidade de ativos e a presença de falhas de mercado no segmento de grandes projetos de infraestrutura demandam a constituição de arranjos institucionais híbridos (ou mecanismos de governança especializados) como condição para viabilizar projetos de investimento. Esses arranjos demandam monitoramento e coordenação. Mas, a quem compete a coordenação de arranjos desta natureza? Segundo Ménard (2011, p. 5 e 10; 2012, p. 38), esta atribuição cabe a um centro estratégico. Uma entidade formal, depositária de autoridade que lhe permite estruturar incentivos, restringir condutas e mediar conflitos entre as partes envolvidas nas redes contratuais, sob a qual as transações são constituídas, reguladas, negociadas, adaptadas, monitoradas, garantidas e finalizadas.

O exercício de autoridade perante as partes envolvidas na rede contratual, em princípio independentes, representa o dispositivo típico de coordenação exercida pelo centro estratégico em arranjos híbridos. Em geral, esse centro é endógeno, ou seja, constituído no âmbito do próprio arranjo, como em geral é observado, por exemplo, nas *joint ventures*, nos contratos relacionados e nas alianças estratégicas. No entanto, é admitida uma entidade exógena quando os direitos compartilhados não são capazes de incentivar a organização de uma autoridade conjunta ou quando a estrutura de incentivos à cooperação tem origem externa, caso dos setores cujo desenvolvimento é impulsionado essencialmente por políticas públicas (Ménard, 2012, p. 41).

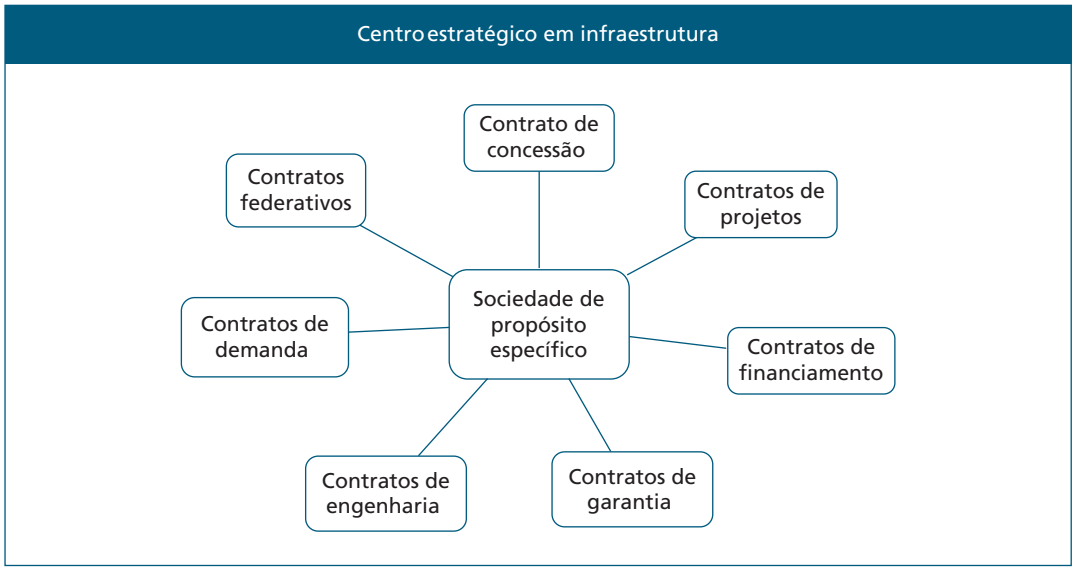
O padrão de centralização adotado para a coordenação de um arranjo está relacionado com o grau de especificidade do ativo, a interdependência mútua, a intensidade dos fatores de incerteza e, em última instância, com as turbulências no ambiente de negócios (Ménard, 2006, p. 35). Em diversos casos, a autoridade pública provê as bases que fundamentam os acordos contratuais nos arranjos híbridos. Isto pode ocorrer mediante procedimentos diretos, exercidos por agência ou pela burocracia estatal, ou por procedimentos indiretos, mediante incentivos e controles, inclusive regulação, certificação, garantias, subsídios e outros mecanismos (Ménard, 2011, p. 10).

No entanto, a sustentabilidade do arranjo híbrido depende da capacidade efetiva do seu centro estratégico para constituir mecanismos de cooperação, gerenciar riscos associados a eventos incertos, restringir comportamentos oportunistas e arbitrar conflitos capazes de afetar negativamente os resultados esperados pelas partes constitutivas (Ménard, 2012, p. 28).

Os arranjos híbridos em infraestrutura assumem a configuração de uma rede contratual, centrada em uma sociedade de propósito específico, na qual, em geral, não há necessariamente interdependência jurídica direta, no sentido de que o *default* de uma parte possa repercutir em termos da obrigatoriedade da assunção das responsabilidades por uma terceira parte. Contudo, há uma clara interdependência funcional, no sentido de que a sustentabilidade de longo prazo de cada um dos equilíbrios contratuais guarda um grau expressivo de dependência em relação ao equilíbrio geral da rede contratual.

A figura 2 apresenta um modelo estilizado de uma rede contratual polarizada por um centro estratégico com atuação em arranjos híbridos em infraestrutura. O "centro" exerce influência sobre a rede contratual mediante mobilização de instrumentos institucionais capazes de afetar, de modo relevante, a estrutura de incentivos que norteia os processos de contratação.

FIGURA 2
Modelo estilizado de centro estratégico e rede contratual do setor de infraestrutura



Elaboração do autor.

O centro estratégico exerce um papel de coordenação da rede contratual, mediante primordialmente a estruturação de incentivos à ampliação da consistência e da sustentabilidade das relações contratuais. Nos grandes projetos de infraestrutura essa função é exercida por uma unidade estatal dotada de capacidade para tomar decisões estratégicas, mobilizar instrumentos de política pública e mediar conflitos no âmbito da rede contratual.

O papel de centro estratégico não se confunde com as ações de coordenação setorial de política pública, frequentemente exercidas pelos ministérios em suas respectivas áreas temáticas. A distinção fundamental reside no grau de disponibilidade de capacidade para mobilizar instrumentos capazes de produzir efeitos econômico-financeiros, gerenciais e institucionais e, nesses termos, superar obstáculos associados aos eventos de riscos e incertezas. Enquanto a unidade gestora de política setorial dispõe de autoridade moderada para mobilizar instrumentos e um grau reduzido de discricionariedade para gerenciá-los, o centro estratégico dispõe de capacidade expressiva para operar um grande rol de instrumentos, em escalas capazes de estruturar incentivos orientados à mitigação de riscos e incertezas.

Um centro estratégico pode responder por diversos projetos de investimento de grande porte. Em alguns casos, programas ou mesmo projetos com alto grau de complexidade podem demandar a constituição de um centro estratégico específico.

O protagonismo do Estado na provisão de ativos de infraestrutura é ressaltado por Straub (2008, p. 35) com base em 64 estudos empíricos sistematizados em um *survey* da literatura internacional. A relevância da atuação estatal na provisão de ativos e na regulação de mercados de infraestrutura também é destacada por Frischtak (2013, p. 322) em casos em que há presença de falhas de mercado ou há motivações associadas à equidade, sendo esta participação especialmente importante em países com menor nível de renda. Esse autor menciona que a presença de restrições fiscais e a possibilidade de ganhos de eficiência podem resultar em desenvolvimento de arranjos contratuais tipicamente híbridos, como é o caso das concessões e das PPPs.

Em outro artigo, Frischtak e Davies ressaltam que:

> oportunidades em si não implicam decisões de investimento, que dependem fundamentalmente do balanço de risco retorno, ou da taxa de retorno ajustado ao risco – seja político (encapsulado na quebra ou "*breach*" contratual), de expropriação regulatória, de mercado ou de execução de projeto. Evidentemente que, quanto maior o risco, maior o retorno demandado pelo investidor. No limite, e principalmente quando o elemento não mensurável do risco – isto é, a incerteza – se torna dominante, os projetos podem simplesmente não serem viáveis, apesar de sua importância econômica (Frischtak e Davies, 2014, p. 49).

A assunção do papel de coordenação estratégica pelo Estado em arranjos híbridos do setor de infraestrutura é admitida diante da constatação de "falhas de coordenação". Eventos desta natureza são caracterizados pela incapacidade dos agentes privados para desenvolver mecanismos que garantam a coordenação das partes envolvidas na "cadeia produtiva" de equipamentos de infraestrutura, de modo a viabilizá-la em termos eficientes. A disponibilidade de autoridade política, a possibilidade de atuação para além dos interesses particulares e a capacidade de assunção de riscos e incertezas são fatores que habilitam o Estado ao exercício da coordenação estratégica (Fiani, 2014, p. 69).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O centro estratégico é, essencialmente, uma unidade de coordenação estratégica dotada de capacidade para estruturar incentivos orientados à superação de riscos e incertezas, relacionados a especificidades de ativo e a falhas de mercado, observados no âmbito de arranjos institucionais híbridos. O grau expressivo de especificidade dos ativos de infraestrutura econômica é o argumento que justifica a organização de arranjos institucionais híbridos. Entretanto, são as falhas de mercado associadas a esses ativos que constituem os argumentos que impõem ao Estado o exercício da função de centro estratégico nesses arranjos híbridos. Na ausência de falhas de mercado, os arranjos híbridos podem assumir configurações essencialmente privadas, e serem coordenados por centros estratégicos endógenos, como, por exemplo: consórcios, *joint ventures*, sociedades de propósito específico e outros.

Nesses termos, as falhas de mercado impõem complexidade ao problema relacionado à provisão de serviços de infraestrutura econômica. Limitam a capacidade da provisão de equipamento e serviços mediante mecanismos clássicos de coordenação por sistema de preços de mercado, demandam um papel ativo do Estado para mobilizar diversos instrumentos de políticas públicas e realizar a função de coordenação estratégica em projetos de grande vulto desenvolvidos no setor de infraestrutura.

A constituição de centro estratégico sob coordenação estatal no setor de infraestrutura é relevante, porém pressupõe que esse agente coordenador dispõe de autoridade política e capacidades – em especial as de natureza regulatória, fiscal e financeira – para estruturar incentivos, mediar conflitos, monitorar e controlar as ações, bem como aplicar sanções orientadas ao ordenamento e à sustentação de padrões estáveis de cooperação e competição entre as partes relacionadas às redes contratuais.

Uma agenda de estudos poderá analisar: as modalidades assumidas pelos arranjos de governanças especializados efetivamente constituídos; os modos de configuração dos seus respectivos centros estratégicos; os requisitos, em termos de capacidade técnica e política, essenciais ao exercício efetivo da coordenação estratégica; e as implicações decorrentes destas escolhas (associadas aos arranjos institucionais híbridos e à coordenação estratégica) sobre o desempenho dos diversos setores e projetos de grande vulto de infraestrutura no Brasil.

REFERÊNCIAS

DAVIS, Lance E.; NORTH, Douglas C. **Institutional change and american economic growth**. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. *In:* GOMIDE, Alexandre Ávila; PIRES, Roberto Coelho Rocha. (Orgs.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de política pública. Brasília: Ipea, 2014. c. 3, p. 57-81.

FRISCHTAK, Cláudio. Infraestrutura e desenvolvimento no Brasil. *In:* VELOSO, Fernando *et al.* (Orgs.). **Desenvolvimento econômico**: uma perspectiva brasileira. Rio de janeiro: Elsevier, 2013. c. 11, p. 322-346.

FRISCHTAK, Cláudio; DAVIES, Katharina. Investimento privado em infraestrutura e seu financiamento. *In:* PINHEIRO, Armando Castelar; FRISCHTAK, Cláudio Roberto (Orgs.). **Gargalos e soluções na infraestrutura de transportes**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2014. c. 2, p. 39-64.

MÉNARD, Claude. Hybrid organization of production and distribution. **Revista de Análisis Económico**, v. 21, n. 2, p. 25-41, 2006.

_____. Hybrid organization. *In:* KLEIN, Peter; SYKUTA, Michael (Eds.). **Elgar companion to transaction cost economics**. Cheltenham: Edward Elgar, 2011.

_____. Hybrid modes organization: alliances, join ventures, networks, and other strange animals. *In:* GIBBONS, Robert; ROBERTS, John (Eds.). **The handbook of organizations economics**. Princeton: Princeton University Press, 2012. p. 1066-1108.

STIGLITZ, Joseph E. **La economía del sector público**. 3. ed. Barcelona: Antoni Bosch, 2000.

STRAUB, Stéphane. **Infraestructure and growth in developing countries**. Recent advances and research challenges. Washington: World Bank, 2008. (World Bank PRWP, n. 4460).

WILLIAMSON, Oliver E. **The economic institutions of capitalism**: firms, markets, relational contracting. New York: The Free Press, 1985.

_____. **Economic organization**: firms, markets and policy control. New York: New York University Press, 1986.

Investimentos em Infraestrutura Urbana sob Arranjos Federativos Híbridos: considerações para uma agenda de pesquisas aplicada

Ricardo Antonio de Souza Karam[1]

1 INTRODUÇÃO

No passado recente, a temática metropolitana recuperou protagonismo na agenda federal. Inovações institucionais e organizacionais, como a criação de um ministério específico, o aumento da participação social e a introdução de novos estatutos legais relacionados ao espaço urbano, foram seguidas de aumentos significativos no volume de investimentos em programas voltados à melhoria da qualidade de vida nas cidades.

Tal movimento, contudo, foi marcado pelos tradicionais desafios técnicos e políticos que permeiam a atuação dos Estados democráticos, tanto do ponto de vista da criação de consensos mínimos nos espaços de formulação quanto da escolha das estratégias e dos instrumentos de implementação mais adequados. À luz dessas condicionantes, o objetivo deste artigo é discutir as possibilidades de aprimoramento do planejamento, do monitoramento e da coordenação das ações envolvendo a União, os estados, os municípios e a iniciativa privada.

O interesse pelo tema guarda relação com a rediscussão do pacto federativo brasileiro, em pauta na agenda pública. Às vésperas da comemoração dos trinta anos da Carta cidadã, multiplicam-se as vozes defensoras de ajustes no modelo em vigor desde a redemocratização. A busca da intersetorialidade nas políticas públicas em meio à emergência de novas temáticas transversais torna ainda mais críticos os desafios colocados à gestão pública contemporânea, principalmente à luz do padrão de atuação setorializado e autarquizado do Estado brasileiro nos seus três níveis de governo.

Nesse contexto, as contribuições do referencial teórico neoinstitucionalista são recuperadas, a fim de subsidiar algumas reflexões sobre possibilidades de novas e mais eficazes formas de articulação, divisão de responsabilidades e financiamento intergovernamentais.

2 (NEO)ATIVISMO ESTATAL NA INFRAESTRUTURA SOCIAL E URBANA

A retomada dos investimentos em infraestrutura teve um novo e importante capítulo com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em suas duas fases. Lançado em 2007, o PAC mobilizou vultosos recursos para alavancar a economia do país a partir de uma ampla e ambiciosa carteira de projetos de investimentos, na qual foi reservado um eixo exclusivo para a infraestrutura social e urbana, abarcando obras de saneamento básico, habitação, transporte público, bem como de educação, saúde, assistência social, esporte e cultura.

Já em 2010, ao celebrar alguns dos resultados iniciais do programa, que incluíam o aumento na participação do investimento total no PIB, de 16,4%, em 2006, para 18,7%, em 2008, bem como o aumento na participação do investimento público nesse montante, de 1,6%, em 2006, para 2,9%, em 2009, o governo anunciou uma segunda fase, o PAC 2, popularizado como PAC Cidade em seu eixo de investimentos em infraestrutura social e urbana (Brasil, 2012a). Em valores correntes,

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental, atualmente em exercício no Instituto Brasileiro de Museus (Ibram).

o montante projetado na nova etapa – 2011 a 2014 – totalizava R$ 955 bilhões, ante R$ 559,6 bilhões investidos entre 2007 e 2010 (também em valores correntes), sendo que os três eixos diretamente relacionados à melhoria da qualidade de vida urbana – Minha Casa Minha Vida, Cidade Melhor e Comunidade Cidadã – representavam 37,5% desse total: R$ 358,3 bilhões. A viabilização desses projetos, a serem implementados em parceria com os demais entes, seria possível, segundo a avaliação do governo federal, em função da *melhoria do relacionamento com estados e municípios, que permitiria um diálogo interfederativo mais qualificado para a seleção de obras e sua execução, casos do saneamento e da habitação, bem como pelo aprimoramento dos projetos dos entes federados, diante da disponibilidade de recursos do PAC* (Brasil, 2012b).

A execução do PAC 2 não foi, contudo, tão simples quanto o esperado pelos gestores federais. Fatores inerentes à complexidade do arranjo intergovernamental adotado, tais como a escolha política das prioridades, a multiplicidade de atores envolvidos no planejamento, a implementação e o monitoramento das obras, a atuação das instituições financeiras oficiais como agentes operadores, a qualidade dos projetos apresentados, a falta de articulação das ações, entre outros, representaram obstáculos por vezes muito superiores tanto às competências administrativas dos entes subnacionais quanto às capacidades de negociação e articulação do governo federal. Como resultado, acumularam-se atrasos e impasses que terminaram por comprometer o ritmo de implementação das ações urbanas do PAC 2, notadamente a partir da crise econômica que se instalou desde 2014. Só no município de São Paulo, o maior da Federação, o descompasso entre os números inicialmente propostos em 2013 – R$ 12 bilhões (valores correntes) – e o efetivamente contratado até dezembro de 2016 – R$ 7,1 bilhões (valores correntes) – mostra o significativo hiato a separar ambição e capacidade de realização, não chegando a atingir 60%.

3 ASPECTOS INSTITUCIONAIS DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL

O desafio da gestão metropolitana no Brasil tem condicionantes institucionais já bastante conhecidas. Nossa "questão urbana" ganha espaço e relevância política na transição para a década de 1970, quando o contingente populacional rural passa a ser suplantado pelo urbano. Em 1973 é oficializada a criação das primeiras Regiões Metropolitanas (RMs) em oito Unidades da Federação (UFs),[2] por meio da Lei Complementar nº 14, de 8 de junho. Em sua redação, ao contrário dos dispositivos legais anteriores, a titularidade da gestão é conferida aos governadores, que presidem o conselho deliberativo de cada RM e têm poder de indicar os integrantes dos respectivos conselhos consultivos. Em um contexto de crescente centralização financeira, concentração de competências legislativas e autoritarismo político que marcam o período, não faltaram críticas dos que identificaram nesse processo uma solução jurídico-institucional cujo objetivo era fazer das RMs instâncias privilegiadas de consolidação do modelo econômico vigente, embora ao custo de afastar os municípios do processo decisório.

Com a redemocratização, nova transformação ocorre. Antes alijados do processo político, os municípios passam a contar com inédita autonomia jurídica após a Carta de 1988 e veem seu protagonismo nas políticas públicas alcançar um novo patamar, simultâneo ao esvaziamento da esfera estadual no novo arranjo político-institucional. Tal processo retarda os debates que vinham sendo travados no âmbito da Assembleia Constituinte, com vistas a tornar as RMs instâncias singulares no novo pacto federativo, sendo o assunto remetido de maneira genérica, sem quaisquer critérios básicos, para a alçada das Constituições estaduais.

2. São criadas as RMs de São Paulo, de Belo Horizonte, de Porto Alegre, do Recife, de Salvador, de Curitiba, de Belém e de Fortaleza.

Tal solução, contudo, mostra seus limites diante da incapacidade da esfera local de, sozinha, fazer frente aos graves problemas que permeiam as realidades metropolitanas. Saneamento básico, habitação, transportes, segurança, entre inúmeras outras temáticas, não respeitam jurisdições político-administrativas e colocam-se como desafios transversais a exigir soluções integradas do arranjo intergovernamental. Somando-se a esse estado de coisas o esgotamento do modelo de repartição de recursos, que concentra a capacidade de investimento no governo federal, chegamos ao impasse dos dias atuais, que impede avanços mais significativos na melhora da gestão e, consequentemente, das condições de vida das populações dos grandes centros urbanos brasileiros.

Com a criação do Ministério das Cidades (MCidades), em 2003, outros elementos passam a compor esse quadro. À nova pasta é conferida a atribuição legal de gerir as políticas e os programas relacionados às temáticas urbanas, englobando o planejamento, a regulação e a execução de ações voltadas ao desenvolvimento urbano, à urbanização, à habitação, ao saneamento básico e ambiental, ao transporte urbano e ao trânsito. Até então, tais competências encontravam-se a cargo de uma secretaria especial alocada na estrutura da Presidência da República. Vale ressaltar, o surgimento do ministério ocorre dois anos após a aprovação da Lei nº 10.527, conhecida como Estatuto das Cidades, cuja promulgação foi comemorada como um avanço no caminho da modernização dos instrumentos de gestão urbana e de democratização dos processos decisórios.[3]

Se, do ponto de vista institucional, a criação do MCidades representou um inegável esforço de conferir maior coordenação intersetorial no interior do governo federal e melhor articulação federativa, do ponto de vista de volume de recursos alocados nos programas prioritários só há um impulso significativo com o lançamento do PAC. Contudo, para além da dimensão política, determinantes relacionados à natureza e ao funcionamento dos arranjos institucionais e organizacionais responsáveis pela implementação das políticas urbanas seguiram representando entraves para a gestão integrada dos espaços metropolitanos.

4 O PAPEL DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS NA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Autores contemporâneos que se interessam pelo papel das normas sociais, políticas e econômicas no desenvolvimento, comumente designados institucionalistas (ou neoinstitucionalistas), têm procurado estabelecer distintos recortes em suas linhas de pesquisas, a fim de dar conta de diversos desafios com que se defrontam nas análises de realidades concretas. Resgatadas como variável independente estruturante das relações sociais e dos resultados econômicos, a instituições têm sido estudadas desde o nível mais amplo e abstrato (linguagem, cultura) até as transações entre organizações e indivíduos, no dia a dia.

Nesse esforço, uma estratégia teórico-metodológica bastante utilizada tem sido distinguir o nível institucional mais geral e abrangente (ambiente) do organizacional e interorganizacional (arranjo, estrutura, matriz). No primeiro caso incluem-se as normas políticas, sociais e legais mais amplas que regulam o sistema econômico. No segundo, encontraríamos reflexões sobre as formas de cooperação e competição entre unidades econômicas particulares, bem como as estruturas internas que estimulam a cooperação entre seus membros (Davis e North, 1971; Williamson, 1998). Um aspecto comum ressaltado nessa literatura é a necessária complementaridade entre as abordagens, uma vez que o impacto do ambiente institucional sobre arranjos específicos representa um fator gerador de custos e ineficiências que podem, no limite, estimular substituição dos arranjos existentes.

3. Mais recentemente, em janeiro de 2015, foi promulgado o "Estatuto da Metrópole", que estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em RMs e em aglomerações urbanas.

Dos debates (neo)institucionalistas disseminou-se o conceito de governança, igualmente flexível, mas, em geral, entendido como padrão de regularidade no funcionamento tanto de ambientes institucionais quanto dos arranjos organizacionais. Em ambos os casos, o interesse concentra-se nas formas de coordenação entre agentes públicos e privados, à luz dos fatores que provocam a alternância entre a continuidade e a mudança (Crouch, 2005; Levi-Faur, 2012).

No âmbito da gestão governamental, o tema da coordenação ganha crescente espaço na agenda de pesquisas sobre políticas públicas, a partir da constatação de que a sequência de reformas liberais das últimas décadas teria estimulado a migração gradativa das estruturas burocráticas tradicionais rumo a novas matrizes institucionais, alegadamente mais flexíveis e abertas. Entre os extremos representados pelas hierarquias e os arranjos de mercado puro, foi apontado o surgimento de maneiras capazes de mesclar incentivos e controles sob a forma de redes (Gestel, Voets e Verhoest, 2012; Peters, 2012; Rhodes, 1996; Stoker, 1998), permanecendo controverso, contudo, o efetivo grau de autonomia dos atores integrantes dessas redes, bem como o papel reservado ao Estado nessas estruturas.

Explorando as contribuições de autores como Williamson e Menard à temática, Fiani (2013; 2016) advoga que a abordagem dos *arranjos híbridos,* composto por agentes públicos e privados, tem relevante valor analítico para o estudo dos arranjos institucionais[4] de políticas públicas, principalmente naqueles que envolvem ativos específicos, caso dos investimentos em infraestrutura. Não obstante reconheça a controvérsia quanto à natureza desse hibridismo na literatura, ora admitido como um *continuum* entre o mercado e a hierarquia, ora entendido como um arranjo discreto, Fiani chama a atenção para o papel do *centro estratégico* (ou *entidade estratégica*) desse arranjo na coordenação dos ativos e direitos decisórios compartilhados. Em função da presença simultânea, porém insuficiente, de incentivos típicos de mercado e controles administrativos característicos de hierarquias, a atuação do centro permitiria gerenciar de forma mais efetiva a vinculação desses agentes, cujo relacionamento caracterizar-se-ia pela alternância entre competição e cooperação, bem como pelo compartilhamento de investimentos conjuntos de longa maturação sob contratos relacionais capazes de dirimir contenciosos *ex post*. Muito embora tais arranjos permitam recompensas individuais, caberia ao centro definir as regras de alocação dos ganhos conjuntos, evitando resultados subótimos decorrentes de comportamentos oportunistas de qualquer um dos participantes. Quanto a quem caberia desempenhar um papel dessa natureza, Fiani defende que o único ator com autoridade política para superpor-se aos interesses individuais imediatos seria o Estado.

Para Fiani, dois tipos de controles seriam característicos desses arranjos híbridos: um de natureza técnica, relacionado à forma de gestão dos recursos, e outro de natureza política, relacionado ao atingimento das metas estipuladas. Tal consideração, pondera ele, significa um entendimento do conceito de controle para além dos aspectos de legalidade e conformidade, típicos do escopo de atuação dos órgãos de fiscalização, incorporando, assim, critérios de efetividade da política pública.

Por fim, como modo de checar a viabilidade de um arranjo híbrido específico, Fiani levanta quatro questões a serem respondidas quanto à adequação e à consistência dos mecanismos de controle, técnicos e políticos, sendo elas:

- os incentivos à cooperação são adequados?
- os controles são suficientes?

4. Fiani prefere não utilizar o terno *estrutura de governança*, cunhado por Williamson, alegando a existência de amplas conotações assumidas pela expressão na literatura.

- a estrutura do centro estratégico é suficiente para o monitoramento e a fiscalização dos controles e dos incentivos?
- os incentivos e os controles são consistentes entre si?

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz das particularidades do complexo arranjo institucional utilizado na implementação do PAC 2, integrado pelos três níveis de governo, instituições financeiras oficiais e setor privado, uma análise a partir da abordagem dos arranjos híbridos poderia fornecer subsídios para o melhor entendimento das lacunas que prejudicaram sua eficácia e efetividade, impedindo o pleno alcance de seus objetivos e metas.

Uma agenda de pesquisas voltada à investigação de questões como: *i)* que órgãos desempenharam (ou não) o papel de centro estratégico; *ii)* com quais recursos e instrumentos tal papel foi exercido; *iii)* quais as formas de cooperação acionadas; *iv)* quais incentivos e controles foram utilizados; *v)* que aspectos do ambiente institucional exerceram influência positiva ou negativa no arranjo adotado, entre outras, permitiriam não apenas compreender os limites do desenho institucional adotado, mas também forneceriam lições valiosas para futuras políticas e programas de natureza interdependente, fortalecendo os esforços para o aprimoramento das relações federativas no Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Relatório de Lançamento PAC 2**. Brasília: MP, 2012a. Disponível em: <https://goo.gl/Nmwm69>. Acesso em: 22 fev. 2017.

_____. _____. **Relatório de Balanço do PAC**. Brasília: MP, 2012b. Disponível em: <https://goo.gl/ibFqFy>. Acesso em: 22 fev. 2017.

CROUCH, C. **Capitalism diversity and change**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

DAVIS, L. E.; NORTH, D. C. **Institutional change and American economic growth**. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

FIANI, R. **Arranjos institucionais e desenvolvimento**: o papel da coordenação em estruturas híbridas. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1815).

_____. **O problema dos custos de transação em parcerias público-privadas em infraestrutura**. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2261).

GESTEL, K. V.; VOETS, J.; VERHOEST, K. How governance of complex PPPs affects performance. **Public Administration Quarterly**, v. 36, n. 2, p. 140-188, 2012. Disponível em: <https://goo.gl/tYHgBs>. Acesso: 13 fev. 2016.

LEVI-FAUR, D. From 'big government' to 'big governance'? *In:* LEVI-FAUR, D. (Ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

PETERS, B. G. Governance as political theory. *In:* LEVI-FAUR, D. (Ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, p. 652-657, 1996.

STOKER, G. **Governance as theory**: five propositions. Oxford: Blackwell Publishers, 1998.

WILLIAMSON, O. E. Transaction cost economics and organization theory. *In:* DOSI, G.; TEECE, D. J.; CHYTRY, J. (Eds.). **Technology, organization, and competitiveness**: perspectives on industrial and corporate change. Oxford: Oxford University Press, 1998.

Transferências Federais e Investimentos Municipais em Infraestrutura Urbana

Paulo de Tarso Frazão S. Linhares[1]
Roberto Pires Messenberg[2]

1 INTRODUÇÃO

A existência de infraestrutura de boa qualidade, especialmente no que se refere a transportes e energia, constitui condição essencial para o alcance de um elevado grau de desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, a experiência histórica, nos mais diferentes países ao longo dos séculos XIX e XX, demonstra a relevância do papel do Estado para o desenvolvimento. Mesmo em países de tradição liberal, dele dependeram o avanço da melhoria e o ritmo de crescimento da infraestrutura urbana, seja diretamente, com a execução dos investimentos públicos, seja indiretamente, por meio de investimentos provenientes das concessões públicas à iniciativa privada.

No Brasil atual, dois elementos devem ser destacados quando se analisa a atuação do Estado no provimento da infraestrutura associada ao desenvolvimento. Em primeiro lugar, é preciso considerar os profundos desequilíbrios de oferta (inter e intra) regional da infraestrutura urbana no país. Assim, a promoção do desenvolvimento abrange a questão do aumento da equidade na alocação da infraestrutura sobre o território nacional. Em segundo lugar, não se pode perder de vista o fato de que a atuação do Estado brasileiro envolve, necessariamente, a capacidade de coordenação de diferentes entes autônomos, uma vez que ela se dá no âmbito de uma Federação.

Assim, busca-se avaliar, neste trabalho, em que medida a cooperação federativa vertical entre a União e os governos municipais tem se constituído *em um meio capaz de promover*, por um lado, *a equidade da oferta de infraestrutura urbana entre municípios* e, por outro, a *realização eficiente desses investimentos*.

2 INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA, COOPERAÇÃO FEDERATIVA E EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO

Os investimentos da União em infraestrutura urbana, por meio das ações das prefeituras, constituem instrumento privilegiado da promoção do desenvolvimento. A partir deles, pode-se viabilizar o acesso da população menos favorecida aos serviços de utilidade pública, bem como o impulso coordenado à geração de emprego e renda, com vistas à elevação do bem-estar social.[3]

Outra vantagem, ainda, da execução dos investimentos pelos municípios, reside no fato de que ela implica a capacidade de "formatação" da oferta de infraestrutura urbana segundo as preferências dos cidadãos, contribuindo, desse modo, para maior eficácia na resolução dos problemas por estes priorizados nas diversas localidades.

---

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest do Ipea.

3. Nesses termos, a premência de tais investimentos torna-se ainda maior nos casos dos municípios caracterizados por baixa capacidade institucional, forte constrangimento financeiro e elevado grau de vulnerabilidade social.

Em suma, no âmbito do Estado federativo, a cooperação vertical entre União e municípios, por meio da execução descentralizada dos investimentos, constitui recurso valioso para a promoção eficiente e eficaz dos programas e das políticas públicas, com vistas à redução das desigualdades socioeconômicas regionais e ao melhor atendimento das necessidades mais prementes das populações locais.

Em que pese, contudo, a validade geral das considerações anteriores, a análise das observações empíricas (contida em desenvolvimento anterior do presente projeto de pesquisa) (Linhares *et al.*, 2016) levou à constatação de que: *i)* as transferências de recursos da União não promovem maior equidade distributiva; e *ii)* a ação das prefeituras não se mostra sempre capaz de realizar as obras dentro de padrões mais eficientes.

Investigou-se, então, uma amostra com 2.233 contratos assinados no ano de 2013 entre a União e os municípios – por intermédio da Caixa Econômica Federal (CEF) – para a realização de obras de pavimentação e recapeamento.[4] Dessa investigação cumpre destacar dois resultados: *i)* a existência de uma proporção significativa de contratos não iniciados ou atrasados – o que denota a presença de dificuldades das prefeituras para a realização adequada das obras; e *ii)* uma tendência concentradora de recursos justamente naqueles municípios considerados mais "ricos", ou seja, que contam com menores graus de vulnerabilidade social e de constrangimentos de ordem financeira.

Ainda na etapa anterior da pesquisa, examinou-se a contingência de que os procedimentos estabelecidos pelo governo federal para a execução de tais políticas pudessem ser excessivamente complexos e restringentes, em face das precariedades administrativas dos municípios mais pobres. Não obstante, a análise dos procedimentos adotados (passo a passo) e da assistência oferecida pela CEF não foi capaz de apontar dificuldades significativas para o atendimento das cláusulas dos contratos das prefeituras junto à União.

Consequentemente, para que se possa indicar a ação do Estado brasileiro no sentido da obtenção de resultados desejados, seja do ponto de vista da equidade distributiva, seja do ponto de vista da eficiência econômica, deve-se entender como ocorre, efetivamente, a execução municipal das políticas públicas desenhadas e financiadas pela União. Isso, por sua vez, requer a identificação dos fatores institucionais, gerenciais e sociais (entre outros) que condicionam os resultados observados. *Assim, na atual etapa da pesquisa, pretende-se focalizar os efeitos da ação dos parlamentares (deputados federais e senadores). A hipótese levantada é a de que estes políticos, ao apresentarem emendas à Lei Orçamentária Anual (LOA) para um projeto específico, podem influenciar o direcionamento dos recursos no sentido de sua concentração em municípios menos necessitados, contribuindo, dessa forma, para que a implementação desses investimentos deixem de ter os efeitos redistributivos desejáveis. Pretende-se, além disso, avaliar a eficiência relativa da execução dos projetos que são objeto específico de emendas parlamentares.*[5]

As emendas parlamentares têm sido estudadas em função da importância que podem assumir no âmbito do sistema político, seja como elemento de barganha entre Executivo e Legislativo para a obtenção de apoio parlamentar, seja como parte da estratégia política dos parlamentares com vistas, especialmente, ao pleito eleitoral (reeleição). Nesse último sentido, políticos tentam transferir benefícios à sua *constituency*, ou seja, àqueles que retribuem com apoio político no processo eleitoral, em uma dinâmica conhecida como *pork barel* (Bickers e Stein, 2008).

4. Esses contratos estão distribuídos em programas de diversos ministérios. Para que fossem evitados os efeitos não controlados decorrentes da forma de gestão de cada um deles (considerando-se, ainda, que 87% dos contratos referem-se ao Programa de Desenvolvimento Urbano do Ministério das Cidades – MCidades), optou-se pela restrição da amostra a esse único programa (1.946 contratos).

5. Registramos nosso agradecimento à Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal, na pessoa da dra. Carla Beatriz Cavalcanti Azevedo, pela prestimosa contribuição na disponibilização dos dados das emendas parlamentares à LOA.

Há ampla literatura na ciência política internacional e brasileira sobre o tema das emendas parlamentares, mas que não é conclusiva a respeito de seus eventuais efeitos nas duas principais dimensões analisadas: governabilidade e conexão eleitoral.

Não obstante, para além da controvérsia teórica e da diversidade dos resultados dos testes econométricos encontrados na literatura, transparece, de modo geral, uma visão negativa da emenda parlamentar enquanto meio para a alocação de recursos públicos. Assim é em Pereira e Rennó (2013 *apud* Diniz, 2016), cuja conclusão é pela ineficiência da aplicação dos recursos públicos distribuídos com base na emenda parlamentar. Nesse sentido, ainda, Tollini (2008 *apud* Diniz, 2016) afirma que: "mesmo se desconsiderarmos as motivações escusas que às vezes condicionam a apresentação de emendas individuais, há problemas relacionados à alocação e à eficiência dos gastos públicos decorrentes desse processo".

Em que pese, assim, a existência de um pressuposto geral segundo o qual as emendas parlamentares individuais teriam como implicação uma inadequada alocação de recursos públicos, procura-se investigar aqui não apenas sua validade, como também um desdobramento distinto da dinâmica *pork barel*, qual seja: *o papel e a importância das emendas parlamentares para a implementação das políticas públicas, notadamente aquelas que dependem da cooperação federativa para sua realização.*

Nesse sentido, duas hipóteses são testadas:

- a existência de emendas individuais de parlamentares aos projetos de pavimentação e recapeamento, assinados com a CEF em 2013, acabou por introduzir um viés em favor de municípios mais "ricos" e menos necessitados de recursos;
- os projetos objeto de emendas parlamentares caracterizam-se por uma execução mais eficiente (projetos já concluídos ou em execução dentro do cronograma).

Em relação à primeira hipótese, deve-se esclarecer que não se trata aqui, obviamente, de uma ampla investigação sobre a estratégia política (dos políticos) envolvida na escolha da alocação de recursos por meio de emendas parlamentares, mas, simplesmente, de uma avaliação quantitativa sobre a concentração localizada de recursos desse tipo de ação – vale dizer, de seu impacto sobre a concentração ou não de recursos em municípios mais "ricos" e menos necessitados.

Implicitamente – como a assinatura dos contratos analisados data do ano de 2013 e as observações dos estados de execução datam de dezembro de 2015 –, foram consideradas as emendas parlamentares apresentadas para as LOAs de 2014 e 2015. Supõe-se, assim, que os parlamentares escolheram, entre o conjunto de projetos cujos contratos já estavam assinados, aqueles que mais lhes renderiam benefícios políticos. A esse respeito, portanto, cabe destacar uma limitação amostral relevante do ponto de vista analítico, qual seja: os parlamentares não consideraram todos os projetos como passíveis de recebimento de uma emenda à LOA, pois a ampla maioria deles está fora dos municípios em que ele recebe os votos que efetivamente condicionam sua reeleição. Considerando a escolha de um parlamentar individual, sabe-se que a ampla maioria dos municípios no estado pelo qual ele se elegeu está fora de sua base eleitoral. Como a distribuição de votos dos deputados não foi analisada, não houve controle, na modelagem, dos municípios que efetivamente poderiam estar sob sua consideração. Não obstante, se o padrão de escolha do conjunto dos parlamentares em seus respectivos estados for homogêneo, os resultados permanecem válidos.[6]

6. Cabe dizer, ainda, que selecionamos as obras para as quais houve uma *emenda aprovada na LOA*, independentemente de essa emenda ter sido executada ou não. Como nosso objetivo é investigar se a possibilidade de apresentação de emendas à LOA produz um viés no direcionamento de recursos, nossa atenção está voltada para a escolha do parlamentar, e não para a negociação posterior junto ao Executivo.

Já em relação à segunda hipótese, há o pressuposto implícito de que o parlamentar que optou por utilizar uma parte dos recursos a que tem direito, em termos de emendas à LOA,[7] atuará como um "facilitador" para que o projeto tenha maior velocidade de execução, uma vez que a entrega da obra é o que lhe proporcionará o maior ganho político. Por outro lado, o simples fato de haver uma emenda para determinado projeto pode levar o prefeito do município, em que o projeto está localizado, a dar mais atenção à sua execução, pois a frustração da entrega da obra dentro do cronograma originalmente programado poderá significar que ele não mais contará com o patrocínio do parlamentar, por meio de novas emendas nos anos seguintes.

3 EMENDAS PARLAMENTARES E DISTRIBUIÇÃO MUNICIPAL DO INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA: ALGUNS RESULTADOS EMPÍRICOS

Dadas as considerações anteriores, nota-se que o teste das hipóteses acima formuladas envolve, naturalmente, cuidados quanto à escolha dos métodos mais apropriados. Nesse sentido, os resultados observados refletem menos os efeitos de determinados fatores considerados isoladamente, e muito mais os impactos das eventuais combinações desses fatores em contextos distintos. Por essa razão, optou-se pelo emprego da técnica estatística de modelagem de regressões logísticas em duas situações. Na primeira, o interesse reside na identificação do conjunto de fatores que condicionam as escolhas dos parlamentares nas suas proposições de emendas a determinados projetos. Já na segunda, procurou-se identificar se as emendas parlamentares estariam entre os fatores responsáveis pelos projetos com maiores chances de execução eficiente.

TABELA 1
Modelo *logit* para emenda parlamentar (teste de hipótese 1)

	Coeficiente	Erro-padrão	*Z*	*p*-valor	Nível de significância
Constante	-4,7161	0,864601	-5,4546	<0,0001	***
População	2,87856e-06	7,06562e-07	4,0740	<0,0001	***
INM	1,80814	0,536304	3,3715	0,0007	***
ICM	3,12275	1,34921	2,3145	0,0206	**
Rec. munic. (PC)	-0,000231	9,3392e-05	-2,4705	0,0135	**
Escol. prefeito	0,562616	0,307141	1,8318	0,0670	*
Média var. dependente	0,098978	DP var. dependente	0,298713		
R^2 de McFadden	0,055363	R-quadrado ajustado	0,045366		
Log da verossimilhança	-566,9177	Critério de Akaike	1145,835		

Elaboração do autor.
Onde: População = população residente no município em 2011.
INM = índice de necessidades municipais.[8]
ICM = índice de capacidade municipal.[9]
Rec. munic. (PC) = receita corrente municipal *per capita*.
Escol. prefeito = nível de escolaridade do prefeito.
Obs.: 1. Número de observações = 1.860.
2. Variável dependente: chance de ocorrência de emenda parlamentar.
3. Número de casos "corretamente previstos" = 1.676 (90,2%).
4. Teste de razão de verossimilhança: qui-quadrado (5) = 66,4521 [0,0000].

7. Atualmente, cada parlamentar possui um limite de R$ 15,2 milhões anuais em emendas à LOA.
8. Sobre a metodologia de construção do INM, ver Linhares *et al.* (2016).
9. Sobre a metodologia de construção do ICM, ver Linhares *et al.* (2016).

Os resultados na tabela 1 sugerem que o arranjo institucional das emendas parlamentares favorece os municípios mais populosos e com maior capacidade de atuação, mas que possuem menor receita municipal *per capita* e maior índice de necessidades municipais. Além disso, a escolaridade do prefeito também parece consistir em um elemento positivo para a escolha parlamentar. Assim, a intervenção dos parlamentares não é caracterizada por uma canalização de recursos concentrada nos municípios mais "ricos", pelo contrário: sua prioridade é o atendimento dos municípios mais pobres, populosos e necessitados.

À luz do debate sobre emendas parlamentares na ciência política brasileira, esse é um resultado inesperado. Todavia, ele é bastante coerente se considerarmos os parlamentares como agentes racionais. O que o modelo acima estaria a indicar é que os parlamentares procurariam maximizar o impacto das emendas que patrocinam, pois canalizariam recursos aos municípios em que há maiores necessidades e menores receitas para supri-las. Tendem, ainda, a escolher municípios mais populosos, nos quais há, portanto, mais pessoas com possibilidades de receber benefícios. *Assim, o que o modelo nos diz, nesse caso, é que o sistema político contribuiria positivamente para uma distribuição regional desejável de recursos orçamentários.*

TABELA 2
Modelo *logit* para eficiência (teste de hipótese 2)

	Coeficiente	Erro-padrão	*z*	*p*-valor	Nível de significância
Constante	-1,6844	0,502195	-3,3541	0,0008	***
Contrapartida	1,7803	0,500121	3,5599	0,0004	***
INM	-0,8947	0,365395	-2,4486	0,0143	**
ICM	1,9495	0,795878	2,4495	0,0143	**
Dinam. municipal	-0,2060	0,100920	-2,0414	0,0412	**
Prefeito reeleito	-0,2007	0,115474	-1,7384	0,0821	*
Em. parlamentar	0,1230	0,166023	0,7409	0,4587	
Média var. dependente	0,338354		DP var. dependente	0,473277	
R^2 de McFadden	0,019809		R-quadrado ajustado	0,013925	
Log da verossimilhança	-1166,078		Critério de Akaike	2346,156	

Elaboração do autor.
Onde: Contrapartida = percentual de contrapartida do município no investimento total.
INM = índice de necessidades municipais.
ICM = índice de capacidade municipal.
Dinam. municipal = dinamismo do crescimento municipal (demográfico).
Prefeito reeleito = prefeito em segundo mandato.
Em. parlamentar = ocorrência de emenda parlamentar.
Obs.: 1. Número de observações = 1.860.
2. Variável dependente: chance de execução eficiente dos projetos.
3. Número de casos "corretamente previstos" = 1.223 (65,8%).
4. Teste de razão de verossimilhança: qui-quadrado (6) = 47,132 [0,0000].

A tabela 2 contempla o melhor modelo estimado, com a inclusão da variável "ocorrência de emenda parlamentar (em. parlamentar)", de acordo com testes de hipóteses de coeficientes individuais e de razão de verossimilhança. Nesse caso, a variável ter "emenda parlamentar" não se revelou significativa em nenhum dos modelos testados. Aparentemente, portanto, o parlamentar não pressiona ou realiza qualquer esforço de facilitação para a rápida execução dos projetos.

Podemos ver que a chance de eficiência na execução do projeto é positivamente impactada, em primeiro lugar, pelo nível de contrapartida. Prefeituras que aportam uma proporção maior de recursos em relação ao valor total do projeto tendem a executar as obras de forma mais eficiente. O índice de necessidades municipais impacta negativamente a eficiência, ou seja, municípios mais necessitados executam os projetos de forma relativamente *pior*. Já o índice de capacidade municipal revelou um coeficiente positivo e altamente significativo na chance de eficiência de execução dos projetos analisados.

O modelo contempla, ainda, a variável binária "dinam. Municipal", que discrimina municípios que apresentam um rápido crescimento populacional.[10] Seu coeficiente revelou-se significativo, com sinal negativo. Esse resultado faz crer que as prefeituras dos municípios com rápido crescimento populacional encontram-se mais pressionadas por demandas e tendem a executar os projetos de forma pior quando comparadas às prefeituras de municípios com baixas taxas de crescimento populacional.

Por fim, a reeleição do prefeito revelou-se uma variável significativa nos modelos testados, com sinal negativo. A expectativa, ao incluir essa variável, era a de que prefeitos, já em seu segundo mandato, eventualmente teriam maiores chances de uma administração mais eficiente de projetos. Todavia, o resultado revela um efeito contrário. Aparentemente, prefeitos que ainda terão pela frente uma disputa para reeleição apresentam maior eficiência na execução dos projetos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese – embora novas análises sobre uma base amostral ampliada sejam necessárias –, tanto da perspectiva temática quanto do ponto de vista temporal, nessa etapa da pesquisa destacam-se dois resultados dos testes realizados.

1) Há evidência de que o instituto político das emendas à LOA por parlamentares constitui um mecanismo indutor de uma distribuição de recursos favorável aos municípios com maiores necessidades e menores receitas *per capita*, ainda que mais populosos. Esse resultado corrobora a hipótese de um efeito positivo de escolhas políticas para a redução das desigualdades intermunicipais na oferta de projetos de investimentos em infraestrutura urbana (pavimentação e recapeamento), condição necessária à promoção do desenvolvimento.

2) Os testes empíricos indicam que é a presença de capacidade municipal – e não a eventual existência de emendas parlamentares no apoio aos municípios – a principal causa da eficiência na execução dos investimentos em infraestrutura urbana (pavimentação e recapeamento) resultantes da contratação entre a União e as prefeituras.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o mérito da atuação dos parlamentares reside mais propriamente em uma seleção com viés "pró-equidade" dos projetos escolhidos, enquanto a eficiência na execução destes últimos está mais fortemente ligada à capacidade municipal das prefeituras.

10. Todos os municípios com taxas de crescimento populacional superiores à taxa média, em nossa amostra (para o intervalo de 2011 a 2014), assumem valor = 1, e os demais valor = 0.

REFERÊNCIAS

BICKERS, K. N.; STEIN, R. M. The congressional pork barrel in a republican era. **The Journal of Politics**, v. 62, n. 4, p. 1070-1086, 2008.

DINIZ, V. **PEC do orçamento impositivo**: um sonho que virou realidade? 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/z54YVS>. Acesso em: 29 nov. 2017.

LINHARES, P. *et al*. Cooperação vertical em investimentos federais realizados por municípios. **Boletim de Análise Político-Insti**tucional, n. 10, p. 57-66, 2016.

PEREIRA, C.; RENNÓ L. **Gastos públicos, emendas orçamentárias do Legislativo e inclusão dissipativa nos municípios brasileiros**: 1998 a 2010. 2013. Disponível em: <https://goo.gl/1XiMN7>. Acesso em: 8 set. 2018.

TOLLINI, H. **Em busca de uma participação mais efetiva do Congresso no processo de elaboração orçamentária**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008. Disponível em: <https://goo.gl/MAaag3>. Acesso em: 8 set. 2018.

APÊNDICE A

TABELA A.1
Estatísticas descritivas usando as 1.860 observações

Variável	Média	Mediana	Mínimo	Máximo
E. parlamentar	0,0989247	0,00000	0,00000	1,00000
Contrapartida	0,0757276	0,03000	0,00000	0,778133
Eficiência dos projetos	0,338172	0,00000	0,00000	1,00000
Prefeito reel.	0,256452	0,00000	0,00000	1,00000
Escol. prefeito	0,770027	1,00000	0,00000	1,00000
Rec. mun. (PC)	1889,48	1793,12	1,00000	6819,96
População	38615,8	14837,0	0,00000	1,08861e+006
INM	0,204782	0,171500	0,00000	1,00000
ICM	0,608595	0,616200	0,116400	0,813100
Dinam. pop.	0,499731	0,00000	0,00000	1,00000
Variável	Desvio padrão	CV[1]	Enviesamento[2]	Curtose ex.[3]
E. parlamentar	0,298641	3,01887	2,68672	5,21848
Contrapartida	0,101249	1,33702	2,29840	6,30697
Eficiência dos projetos	0,473215	1,39933	0,684136	-1,53196
Prefeito reel.	0,436791	1,70321	1,11547	-0,755727
Escol. prefeito	0,290324	0,377031	-0,931218	-0,172461
Rec. mun. (PC)	1008,07	0,533518	0,881296	2,85447
População	86052,1	2,22842	6,31861	52,9475
INM	0,151963	0,742074	1,12384	1,67450
ICM	0,0721299	0,118519	-0,350099	0,477988
Dinam. pop.	0,500134	1,00081	0,00107585	-2,00000

Elaboração do autor.
Notas: [1] Coeficiente de variação.
[2] Coeficiente de assimetria da distribuição.
[3] Excesso de curtose.

Integrando Desenvolvimento e Meio Ambiente: instrumentos e arranjos institucionais nas políticas sobre mudança climática

Sandra Paulsen[1]

1 INTRODUÇÃO

Como país em desenvolvimento, o Brasil tem um papel fundamental nas políticas globais de combate, mitigação e adaptação à mudança climática, tanto pelo tamanho de sua economia quanto pelo balanço entre ativos e passivos ambientais, sua megabiodiversidade e o histórico de participação no concerto das Nações Unidas no que se refere ao desenvolvimento sustentável.

Diversos estudos demonstram os impactos da mudança climática sobre nossos ecossistemas (Lemes e Loyola, 2014), assim como a importância que os serviços ecossistêmicos têm na economia (Roma *et al.*, 2014), sugerindo a necessidade e a urgência de incluir o meio ambiente nos processos de planejamento e tomada de decisões sobre políticas públicas e de empreendimentos do setor privado. Apesar disto, alguns diagnósticos sustentam que grandes projetos de infraestrutura e diferentes iniciativas para o desenvolvimento da economia brasileira não incluem considerações sobre a mudança climática nem integram riscos climáticos em suas análises (FGV e IFC, 2017; Unterstell, 2017).

Neste curto texto, trazemos à discussão instrumentos tradicionais já existentes de política ambiental que poderiam auxiliar as distintas esferas do Estado na promoção do desenvolvimento sustentável, focando a contabilidade do patrimônio natural e o licenciamento ambiental. Perguntamo-nos, também, que ambientes institucionais e que outros possíveis arranjos de políticas podem ajudar o país na sua adaptação à mudança climática e contribuir para o alcance dos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS) como estabelecidos na Agenda 2030.

As considerações finais sugerem a necessidade de apoiar o desenvolvimento sustentável pela via de arranjos institucionais que melhorem "o clima para o meio ambiente" no âmbito das políticas públicas e possibilitem uma melhor integração da problemática da mudança climática e do meio ambiente em geral ao planejamento das políticas de desenvolvimento de longo prazo. Um exemplo claro é o licenciamento ambiental, instrumento fundamental da política de desenvolvimento sustentável, que é, no momento, objeto de iniciativas no Congresso Nacional que podem vir a torná-lo totalmente empobrecido e incapaz de cumprir com os propósitos para os quais foi incorporado desde cedo à legislação (Guetta, 2017).

2 NECESSIDADES BÁSICAS, FRONTEIRAS PLANETÁRIAS E ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Como lembra Barbier (2003, p. 254), "no geral, embora a nossa compreensão do papel dos recursos naturais na economia e no desenvolvimento econômico tenha melhorado significativamente nas últimas décadas, ainda há muito a aprender".

Estudos a respeito das "fronteiras planetárias como espaço operacional seguro para a humanidade" sugerem que nossas opções de desenvolvimento econômico estão levando a consequências

1. Doutora em economia e técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

ambientais nunca antes observadas, tendo quatro das nove fronteiras originalmente destacadas já sido ultrapassadas: mudança climática; integridade da biosfera, englobando perda de biodiversidade e extinção de espécies; mudanças de uso da terra, incluindo o desmatamento; fluxos biogeoquímicos, notadamente fósforo e nitrogênio.[2] Os impactos destas mudanças, que já sugerem o começo de uma nova era geológica, o antropoceno (Monastersky, 2015), afetam não apenas a atual qualidade de vida no planeta, mas também as possibilidades de as gerações futuras virem a alcançar algum grau de bem-estar, minando as bases do que se poderia chamar desenvolvimento sustentável no planeta.

Adicionalmente, Raworth (2017) discute de que maneira as fronteiras planetárias devem ser combinadas com o enfoque das necessidades básicas do ser humano para constituir, além de um espaço operacional seguro, também um espaço justo para a humanidade.

A combinação entre o atendimento das necessidades de erradicar a pobreza, o aumento da renda e a qualidade de vida da população, com as limitações apresentadas pela disponibilidade de recursos naturais e pelo meio ambiente, é grande desafio para o Brasil no alcance dos ODS.

Neste sentido, uma pergunta a requerer maior conhecimento e pesquisa é: que ambientes institucionais e que arranjos de políticas facilitariam o alcance das metas estabelecidas para os ODS? Sem uma integração adequada da temática do meio ambiente e das mudanças ambientais globais no processo de tomada de decisões, dificilmente poderíamos avançar rumo aos ODS. O que se observa são processos de degradação do meio físico e deterioração da base de recursos naturais e ambientais que podem comprometer as escolhas atuais e futuras quanto ao modelo e ao ritmo de desenvolvimento da economia brasileira.

Como lembra Acselrad (2007), "deve-se esperar, dentro do Estado, maior compreensão de que a questão ambiental não represente um entrave ao desenvolvimento, mas, sim, dimensão constitutiva de um modelo de desenvolvimento que se quer democrático e inclusivo".

3 LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O licenciamento ambiental é um instrumento consolidado e há décadas presente na legislação que rege a política ambiental no Brasil (Guetta, 2017). No entanto, apesar de sua importância no âmbito da Política Nacional de Meio Ambiente, tem sido muito discutido e combatido como "entrave ao desenvolvimento", argumento este que não se confirma em estudo recente do Ipea (2016).

Outra publicação recente do Ipea, organizada por Costa, Klug e Paulsen (2017), mostra que o licenciamento ambiental não é vilão nem mocinho (Costa, 2017). Destacando os *links* entre licenciamento e desenvolvimento territorial, a obra em seu conjunto mostra a necessidade de lidar com os desafios de incluir o licenciamento ambiental como parte do processo de planejamento de longo prazo do desenvolvimento econômico brasileiro, sob pena de termos de arcar com as consequências de ignorar a importância do patrimônio natural e ambiental para a melhoria do bem-estar da população. É indispensável incluir temas como a deterioração dos ecossistemas e a mudança climática como aspectos ou componentes essenciais em diferentes instrumentos já "tradicionais" da política pública.

2. Apenas com a intenção de informar ao leitor não especialista no tema, as nove fronteiras planetárias são: *i)* mudanças climáticas; *ii)* perda da integridade da biosfera (perda de biodiversidade e extinção de espécies); *iii)* destruição do ozônio estratosférico; *iv)* acidificação dos oceanos; *v)* fluxos biogeoquímicos (ciclos do fósforo e do nitrogênio); *vi)* mudança do sistema terrestre (por exemplo, desmatamento); *vii)* utilização da água doce; *viii)* carga atmosférica de aerossóis; e *ix)* introdução de novas entidades (por exemplo, poluentes orgânicos, materiais radioativos, nanomateriais, microplásticos, entre outros) (Rockström *et al*., 2009; Steffen *et al*., 2015).

Recentemente, a imprensa tem destacado uma tendência de aumento no interesse pelo licenciamento ambiental de projetos de infraestrutura no país, notadamente nas áreas de rodovias, ferrovias, exploração de petróleo e minérios, portos e geração e transmissão de energia (Frias, 2017).

O licenciamento, além das funções que já deveria cumprir de proteção ao meio ambiente e ao assim chamado capital natural, pode auxiliar no cumprimento de salvaguardas, medidas para identificar, evitar ou minimizar danos que aqueles diferentes projetos poderiam produzir à população e ao meio ambiente (IBRD, 2017).

Além disso, um adequado processo de licenciamento ambiental pode auxiliar o setor produtivo a reduzir sua contribuição ao aumento de emissões e colaborar com a redução da poluição não tradicional (emissões de CO_2, que, apesar de não terem necessariamente um impacto local, têm um impacto global cumulativo na mudança do clima), além de encontrar alternativas em termos de compensações para impactos inevitáveis de suas iniciativas.

A ferramenta do licenciamento, apesar de tradicional e já conhecida, em lugar de ser descartada como obstáculo aos projetos e ao crescimento econômico, pode e deve ser adaptada para possibilitar o atendimento aos ODS e da Agenda 2030 (Brasil, 2017).

4 CONTABILIDADE DO PATRIMÔNIO NATURAL

É de conhecimento entre economistas que a contabilidade nacional, utilizada para medir o valor dos bens e serviços que uma economia produz ao longo do ano, possibilita o cálculo de indicadores como o produto interno bruto (PIB), mas não pode servir de indicador de bem-estar ou de riqueza de um país, tampouco indica a sustentabilidade ao longo do tempo dos padrões de desenvolvimento alcançados (Braga, 2010; Stiglitz, Sen e Fitoussi, 2010).

Na realidade, atualmente parece haver um consenso na profissão de que a base da riqueza das nações deve incluir não somente o capital físico produzido, mas também o próprio capital humano e social, as pessoas e seu potencial criativo, e o capital natural, os recursos naturais e ambientais que constituem a real base produtiva e de manutenção da vida na Terra.

As contas do capital natural constituem um conjunto de dados que mostram como os recursos naturais contribuem para a economia e como a atividade econômica afeta os recursos naturais e o meio ambiente. Na atualidade, a Comissão de Estatísticas das Nações Unidas, responsável pelo Sistema de Contas Nacionais adotado internacionalmente, estabeleceu um marco central metodológico para um sistema padrão internacional de contas econômico-ambientais (Nações Unidas, 2016).

É com base neste marco que a Lei nº 13.493/2017, recentemente sancionada (17/10/2017),[3] estabelece que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) se responsabilize pelo cálculo do produto interno verde, incluindo o patrimônio ecológico nacional. Apesar de as contas econômico-ambientais não se destinarem a calcular um "PIB verde", elas ampliam o conhecimento dos atores econômicos a respeito dos impactos da atividade econômica sobre os recursos naturais, a água, as florestas, a energia, possibilitando ao país traçar estratégias melhor adaptadas à mudança climática e diretrizes mais adequadas para o desenvolvimento sustentável.

O conhecimento do estado e da evolução dos recursos naturais e ambientais via contabilidade do capital natural é também etapa necessária e importante para evitar, mitigar ou compensar os

3. Disponível em: <https://goo.gl/gzFJqh>. Acesso em: 9 set. 2018.

impactos ambientais da atividade econômica pública e privada, auxiliando nos estudos de viabilidade socioeconômica dos projetos e aumentando nossa adaptação à mudança climática. Porque não deve haver dúvidas de que o cumprimento das metas do Acordo de Paris,[4] em termos de redução das emissões de gases de efeito estufa, requer um planejamento de longo prazo das ações do setor público, assim como também dos empreendimentos dos atores do setor privado.

5 MELHORANDO O CLIMA PARA O MEIO AMBIENTE? ARRANJOS INSTITUCIONAIS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O meio ambiente precisa, portanto, ser visto como condicionante decisivo para um modelo de desenvolvimento que se queira sustentável, e não apenas como um obstáculo burocrático para os investimentos. Trata-se de aspecto constitutivo do modelo de desenvolvimento, que requer mudança e inovação para o alcance dos ODS e para o cumprimento das nossas obrigações internacionais como país.

Neste sentido, é fundamental ativar o diálogo entre a economia do meio ambiente e a literatura sobre economia institucional (Özveren, 2007). Entender os arranjos institucionais vigentes na definição e na implementação de políticas públicas na esfera federal é crucial para propor alternativas que complementem os instrumentos já existentes para melhor integrar o capital natural e o meio ambiente no modelo de desenvolvimento brasileiro.

Daí a importância de se estudar como se integra e se articula o capital natural nas instituições e nas políticas de desenvolvimento econômico no Brasil, respondendo a perguntas como:

a) que instâncias, recursos e instrumentos são centrais na política ambiental vigente?

b) de que maneira o meio ambiente se integra a políticas, programas e/ou projetos e se incorpora ou não ao processo de tomada de decisões?

c) quais os resultados de (a) e (b)?

d) que mecanismos e instrumentos, complementariedades e disfuncionalidades existem nos ambientes e arranjos institucionais vigentes?

e) que mecanismos de coordenação e de avaliação existem para políticas públicas relacionadas à mudança do clima, com ênfase no licenciamento ambiental, principalmente relacionado a grandes projetos de infraestrutura?

Dada a importância de se considerarem as fronteiras planetárias e as necessidades básicas da população para um desenvolvimento sustentável, é crucial entender o ambiente institucional e os arranjos vigentes para possibilitar a discussão de propostas alternativas de políticas e práticas institucionais que, abrindo espaço para que o capital natural, os serviços ecossistêmicos e os temas do meio ambiente possam informar as decisões (Guerry *et al.*, 2015), venham a contribuir para melhor alinhar objetivos de curto e longo prazos e os interesses públicos e privados no cumprimento da Agenda 2030.

4. Celebrado na 21ª Conferência das Partes (COP 21) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC), em Paris, "com o objetivo central de fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima e de reforçar a capacidade dos países para lidar com os impactos decorrentes dessas mudanças" (Brasil, [s.d.]).

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. O meio ambiente e as transformações político-econômicas no Brasil e no mundo. *In:* SILVA, R. M. (Org.). **Sociedade e natureza na história da pintura no Brasil**. Rio de Janeiro: Rumo Certo Produções Culturais, 2007. p. 195-205.

BARBIER, E. B. The role of natural resources in economic development. **Australian Economic Papers**, v. 42, n. 2, p. 253-272, 2003.

BRAGA, G. Além do PIB: o Relatório Stiglitz-Sen-Fitoussi. **Boletim de Responsabilidade Social e Ambiental do Sistema Financeiro**, ano 5, n. 51, p. 1-2, 2010. Disponível em: <https://goo.gl/xhYFnK>. Acesso em: 8 set. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Acordo de Paris**. Brasília: MMA, [s.d.]. Disponível em: <https://goo.gl/bJr9Bq>. Acesso em: 9 set. 2018.

_____. Presidência da República. **Relatório Nacional Voluntário sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**: Brasil 2017. Brasília: Presidência da República, 2017.

COSTA, M. A. Licenciamento ambiental: vilão ou mocinho? Como o território pode contribuir para a superação de falsas dicotomias (à guisa de introdução). *In:* COSTA, M. A.; KLUG, L. B.; PAULSEN, S. S. (Orgs.). **Licenciamento ambiental e governança territorial**: registros e contribuições do seminário internacional. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. p. 11-15.

COSTA, M. A.; KLUG, L. B.; PAULSEN, S. S. (Orgs.). **Licenciamento ambiental e governança territorial**: registros e contribuições do seminário internacional. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

FGV – FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS; IFC – INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION. **Grandes obras na Amazônia**: aprendizados e diretrizes. [s.l.]: FGV; IFC, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/qB3Y84>. Acesso em: 9 set. 2018.

FRIAS, M. C. Licenciamento ambiental para infraestrutura tem alta em 2017. **Folha de São Paulo**, Mercado Aberto, 5 nov. 2017. Disponível em: <https://goo.gl/EjyAAP>. Acesso em: 9 set. 2017.

GUERRY, A. *et al.* Natural capital and ecosystem services informing decisions: from promise to practice. **PNAS**, v. 112, n. 24, p. 7348-7355, 2015.

GUETTA, M. Propostas de reforma da legislação sobre licenciamento ambiental à luz da Constituição Federal. *In*: COSTA, M. A.; KLUG, L. B.; PAULSEN, S. S. (Orgs.). **Licenciamento ambiental e governança territorial**: registros e contribuições do seminário internacional. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. p. 11-15. p. 217-239.

IBRD – INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT. **The World Bank Environmental and Social Framework**. Washington: IBRD, 2017.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura**: achados e recomendações. Brasília: Ipea, 2016. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <https://goo.gl/G5NRqk>. Acesso em: 9 set. 2018.

LEMES, P.; LOYOLA, R. Mudanças climáticas e prioridades para a conservação da biodiversidade. **Revista de Biologia Neotropical**, v. 11, n. 1, p. 47-57, 2014.

MONASTERSKY, R. The human age. **Nature**, v. 519, p. 144-147, 2015.

NAÇÕES UNIDAS. **Sistema de Contas Econômicas Ambientais 2012**: marco central. Tradução oficial da Cepal para o documento ST/ESA/STAT/Ser.F/109. Santiago: Nações Unidas, 2016.

ÖZVEREN, E. Where disciplinary boundaries blur: the environmental dimension of institutional economics. *In*: IOANNIDES, S.; NIELSEN, K. **Economics and the social sciences**: boundaries, interaction and integration. London: Edward Elgar, 2007. p. 185-212.

RAWORTH, K. **Doughnut economics**: seven ways to think like a 21st-Century economist. Vermont: Chelsea Green Publishing, 2017.

ROCKSTRÖM, J. *et al*. A safe operating space for humanity. **Nature**, v. 461, p. 472-475, 2009.

ROMA, J. *et al.* Uma análise da economia de ecossistemas e da biodiversidade no Brasil (TEEB-Brasil). *In:* RESENDE, G. M. (Org.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil**: uma análise de seus impactos regionais. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. v. 2, p. 179-225.

STEFFEN, W. *et al*. Planetary boundaries: guiding human development on a changing planet. **Science**, v. 347, n. 6223, p. 737-746, 2015.

STIGLITZ, J.; SEN, A.; FITOUSSI, J-P. **Mismeasuring our lives**: why GDP doesn't add up. New York; London: The New Press, 2010.

UNTERSTELL, N. **Decisões sobre infraestrutura considerando riscos climáticos**: guia prático para decisões com impacto no longo prazo no Brasil. Brasília: WWF-Brasil, 2017.

Parte 3

Debates Internacionais e Novas Agendas de Pesquisa

De Volta aos Clássicos: notas sobre o desenvolvimento econômico e a habitação de interesse social

Rute Imanishi Rodrigues[1]

Neste texto utiliza-se o caso da Inglaterra para ilustrar a articulação conceitual entre o desenvolvimento econômico e a habitação de interesse social, e esboçam-se alguns elementos para uma agenda de pesquisas sobre o tema no Brasil. Por um lado, a industrialização inglesa é o caso clássico de desenvolvimento capitalista, e, portanto, é referência para as teorias do desenvolvimento econômico. Por outro lado, na Inglaterra a habitação de interesse social assumiu papel relevante na construção do Estado de bem-estar ao longo do século XX. O desenvolvimento econômico, à medida que foi concomitante à concentração da população nas cidades, criou enormes problemas urbanos. Como resultado do forte influxo de migrantes do campo para as cidades, Londres, por exemplo, já contava com 2,5 milhões de habitantes em meados do século XIX, população que atingiu 4,5 milhões em 1900, e cerca de 8 milhões em 1930. A habitação precária nas grandes cidades industriais inglesas pronunciava-se como um problema social e político desde o século XIX. Como resposta a esses problemas, o Estado assumiu novas funções, e as organizações estatais – por meio do controle sobre o uso do solo, do planejamento regional e urbano, do financiamento e da gestão da habitação de interesse social – foram fundamentais para garantir a moradia digna nas cidades. Do período entre guerras até a década de 1970, as estratégias políticas adotadas pela burocracia estatal inglesa foram desde a compra compulsória de terrenos nas centralidades urbanas para construção de habitações populares, até a construção de cidades novas planejadas para reorganizar o espaço metropolitano.

Pode-se dizer que a questão da habitação popular na Inglaterra surgiu como uma consequência da Revolução Industrial. No livro *A Situação da Classe Operária da Inglaterra*, de 1845, Friedrich Engels descreveu a formação das grandes cidades industriais inglesas, e interpretou as transformações econômicas, sociais, culturais e políticas causadas pelo deslocamento de "batalhões de trabalhadores" das regiões agrícolas para as cidades (Engels, 2008). A pobreza nas grandes cidades industriais, segundo sua interpretação, era consequência dos baixos salários na indústria, pois havia nas cidades um enorme contingente de mão de obra não especializada, superior à demanda por trabalhadores. Embora sua explicação para a pobreza estivesse fundamentada nas relações de trabalho, foi por meio da observação dos bairros pobres que ele descreveu as condições de vida dos trabalhadores, revelando fatores não econômicos como indicadores diretos da condição de pobreza. Sua descrição dos "bairros de má fama" de Manchester, por exemplo, trata de fatores habitacionais, de saúde, de educação, de criminalidade e de aspectos morais que caracterizavam a população pobre e miserável na cidade industrial. Todos esses fatores eram inter-relacionados. Alguns desses fatores tinham relação direta com a habitação precária, como no caso dos surtos de doenças como tuberculose e outras. Por outro lado, para Engels, as grandes cidades eram o "berço da classe operária", pois a reunião de milhares de trabalhadores em um mesmo lugar sofrendo duras condições de vida tinha feito surgir sua "consciência de classe", por meio do movimento operário, que cada vez mais pressionava o parlamento por reformas sociais. O movimento operário é o que permitiria aos trabalhadores escaparem da "degradação moral" à qual eram submetidos. Engels, como se sabe, interpretava que a luta de classes levaria, inevitavelmente, à revolução social.

1. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Em fins do século XIX, a questão da habitação tornou-se uma preocupação política central na Inglaterra, pois nos bairros pobres das grandes cidades reuniam-se trabalhadores e marginalizados, a classe operária e as chamadas "classes perigosas". Para o urbanista inglês Peter Hall (2016), o planejamento urbano anglo-saxão no século XX representou, basicamente, uma resposta aos males produzidos pelas cidades do século XIX, pois os urbanistas, que talvez estivessem "obcecados pela realidade da violência mal reprimida e pela ameaça de insurreição", tinham compromisso com os "milhões de pobres encurralados nos cortiços vitorianos". De acordo com sua análise, a burocracia estatal conduziu um processo de urbanização planejada que, por meio de arranjos institucionais diversos em momento específicos, conseguiu praticamente resolver os mais graves problemas habitacionais das grandes cidades inglesas ao longo do século XX. A questão da habitação, entretanto, não foi resolvida sem percalços e, de certa forma, os erros cometidos ao longo do caminho ajudaram a criar um contexto político e institucional propício para o planejamento estatal, que foi relativamente bem-sucedido até a década de 1970, quando caiu em franco declínio.

Para enfrentar o problema dos cortiços, as autoridades locais (municípios) passaram a adquirir terrenos nas áreas centrais das cidades já no final do século XIX. Apoiadas em legislação nacional específica para a "moradia das classes trabalhadoras", que permitia a aquisição compulsória de propriedades imobiliárias e financiamento para a construção de casas populares, as autoridades locais iniciaram programas de *slum clearance*, ou seja, derrubada de cortiços e construção, no mesmo sítio, de habitações públicas para aluguel. Em Londres, o contexto político permitiu a eleição de um grupo político comprometido com a habitação social – os socialistas fabianos – para o governo local (London City Council), que foi fator decisivo para colocar em prática medidas que já estavam previstas na legislação, mas permaneciam como letra morta (Hall, 2016).

Porém, se o governo estava comprometido com a habitação social, a forma dessa atuação ainda não estava clara. Havia setores na sociedade que advogavam pela condução estatal da política habitacional, mas também setores que preferiam que o governo assumisse plenamente o controle sobre o uso do solo, mas deixasse para a iniciativa privada, ainda que financiada pelo Estado, as decisões sobre a construção habitacional. Entre o final do século XIX e o início do século XX, importantes economistas ingleses manifestaram-se sobre a questão da habitação popular defendendo arranjos institucionais que davam protagonismo à iniciativa privada para a construção de casas para os trabalhadores.

No texto *Where to House the London Poor*, de 1885, Alfred Marshall avaliou que nenhuma reforma nas habitações dos pobres poderia eliminar o problema do forte adensamento populacional (*overcrowding*) de Londres, que causava "falta de ar fresco e espaços livres". Para Marshall, Londres tinha "atrações especiais" que conduziam para lá os mais qualificados, mas também os menos qualificados trabalhadores do país. Por outro lado, o enorme contingente populacional levava à "valorização do espaço". O problema central da habitação dos pobres, então, era dado pelo contexto de baixos salários e altos aluguéis (Marshall, 1885).

Neste texto, Marshall apresenta uma proposta para o problema da habitação em Londres, sugerindo a desconcentração da indústria e a emigração de determinadas categorias de trabalhadores não qualificados para a área rural. Assim, propõe a criação de distritos industriais na área rural, e a construção de casas populares a baixo custo no mesmo local, ou seja, em terrenos mais baratos, induzindo a transferência de emprego e habitação para fora da cidade. Tal esquema seria desenvolvido pela iniciativa privada, que obteria ganhos com a valorização das terras, ainda que pudesse contar com financiamento governamental. Embora claramente contrário ao socialismo,

Marshall avaliava, ironicamente, que tais distritos seriam a realização da "mais saudável e substancial ambição que os socialistas se propuseram a fazer, a de combinar as vantagens do campo e da cidade" (Marshall, 1885, p. 4).

Embora a influência de Alfred Marshall seja bastante conhecida nas disciplinas da organização industrial e de desenvolvimento regional devido ao conceito de "distritos industriais" – também chamados de "distritos marshalianos" –, sua influência sobre o urbanismo inglês é pouco conhecida, pelo menos no Brasil. Não obstante, suas ideias influenciaram o trabalho de Ebenezer Howard, um dos pioneiros do urbanismo na Inglaterra, autor do livro *To-morrow: a Peaceful Path to Real Reform* (1898), no qual este conceituou a cidade jardim. Howard idealizou cidades planejadas, limitadas por um cinturão verde, construídas em campo aberto, em que o valor da terra era barato, para onde seriam exportados pessoas e empregos, descongestionando as grandes cidades. A proximidade com a proposta de Marshall é evidente e, com efeito, Howard atribui a Marshall, entre outras personalidades, a origem da ideia de emigração para o campo, um dos pilares da cidade jardim (Howard, 1898, p. 103). O economista inglês não apenas influenciou a obra de Howard, como participou ativamente do Garden City Movement fundado por Howard, em 1899, proferindo palestras e, com isso, angariando popularidade ao movimento (Caldari, 2004).

Assim como Marshall, Arthur Cecil Pigou também apoiou a construção de habitações populares nos subúrbios, e ressaltou a importância da vinculação da habitação e dos transportes públicos, argumentando que as reduções nas passagens de trens atuariam a favor das iniciativas de criação de *garden cities*. Além disso, Pigou ressaltou a necessidade da intervenção estatal para regular o uso do solo nas cidades e financiar a construção de casas populares. Em *Some Aspects of the Housing Problem* (1914), Pigou apresentou a questão da habitação como um dos componentes do problema geral da pobreza, argumentando que o "Estado civilizado" tinha a "obrigação humanitária" de garantir determinadas condições mínimas em cada aspecto da vida. Assim, o Estado teria a responsabilidade de garantir a toda população condições mínimas de trabalho, lazer, educação, habitação, saúde, alimentação, vestuário etc. Para Pigou, a dificuldade dominante para resolver a questão da habitação era dada pela baixa renda da população, pois esta não permitia a muitas famílias atingir todos os padrões mínimos simultaneamente.

Não obstante, a maneira como se deu a ocupação dos subúrbios revelou-se prejudicial ao controle da forma urbana, à medida que a metrópole se expandia para as áreas rurais. De acordo com Hall (2016), o desenvolvimento dos transportes em Londres, que eram controlados por capital privado, abriram amplas oportunidades imobiliárias especulativas, dadas pelo potencial comercial da ocupação do solo que acompanhava as linhas de trem, bondes e ônibus. Como decorrência, observou-se um forte espraiamento da mancha urbana para os subúrbios que refletia a explosão da construção com fins especulativos ao redor de Londres, aumentando sobremaneira os deslocamentos intraurbanos e os custos de transportes, conformando uma urbanização desordenada.

Nem mesmo a produção estatal de habitação popular escapou da lógica do mercado de terras. No período entre guerras, 1919 a 1939, as autoridades locais produziram mais de 1 milhão de habitações populares para aluguel. No entanto, a maior parte das habitações foi construída nos limites do município e fora dele, na forma de cidades satélites, na maior parte das vezes sem planejamento, contribuindo para o crescimento desordenado da metrópole. De acordo com Hall (2016), a construção de grandes conjuntos habitacionais passou a ser vista como "repositório da classe operária" e, seguindo esta tendência, a cidade poderia crescer indefinidamente, descaracterizando a área rural.

Apenas a partir do pós-guerra, em parte como um programa de reconstrução de áreas da cidade que haviam sido destruídas por bombardeios, é que o ambiente político e institucional permitiu que a construção de casas populares integrasse o planejamento da cidade, e, mais ainda, que este último fosse pensado dentro de uma visão mais ampla, integrando o planejamento urbano ao regional. Assim, em 1947, aprovou-se uma legislação para o "planejamento da cidade e do campo", que poderia dar forma ao crescimento das áreas metropolitanas e de qualquer cidade inglesa, por meio do controle do uso do solo. A partir de então, o Estado assumiu o controle do desenvolvimento territorial, e as agências estatais apoiaram-se no planejamento regional e urbano para construir "cidades novas", inspiradas no modelo de Howard, que deveriam absorver o crescimento das áreas metropolitanas. Todas as novas cidades foram construídas por corporações públicas, financiadas pelo Estado, e a construção da habitação popular foi direcionada para elas. O Estado adquiriu amplas áreas territoriais para implantar esta política, tornando-se possível exercer rigoroso controle sobre o uso do solo. Ao mesmo tempo, nas áreas centrais das antigas cidades, retornou-se à prática de desapropriação por interesse social de antigos cortiços para sua conversão em habitação pública, agora na forma de torres de apartamentos.

Até o final da década de 1970, as autoridades locais inglesas tinham construído e gerenciavam cerca de 5,5 milhões de unidades habitacionais para aluguel para as camadas de rendas baixa e média, que correspondiam a 31% do total das habitações na Inglaterra (Whitehead e Scanlon, 2007). Entretanto, a partir de 1979, parte do estoque de habitações foi vendido para seus ocupantes, e parte passou a ser gerenciada por organizações não governamentais (*housing associations*). Não obstante, na Inglaterra, ainda permanecem cerca de 4 milhões de unidades habitacionais para aluguel subsidiado, seja nos subúrbios, seja nas áreas centrais das cidades. O desmonte do sistema estatal de habitação social na Inglaterra, assim como em outros países desenvolvidos, tem sido tema de intenso debate (Rolnik, 2016).

Esta breve história da habitação de interesse social na Inglaterra revela alguns elementos importantes sobre a articulação conceitual – e histórica – entre o desenvolvimento econômico e a habitação social. Obviamente, a análise de tal articulação não pode ser esgotada neste texto, mas podem ser esboçados aqui os elementos para uma agenda de estudos comparativos, dentro deste tema, entre os países desenvolvidos e o Brasil. Estes elementos podem ser agrupados em, pelo menos, dois conjuntos de questões, a saber: *i)* as inter-relações das políticas/planejamento regional e urbano; *ii)* a garantia, pelo Estado, de um padrão mínimo de habitação para todos.

As inter-relações entre o desenvolvimento econômico e a urbanização brasileira foram objeto de intenso debate, nas décadas de 1950 a 1980. Cabe lembrar que Celso Furtado, o autor brasileiro mais influente para as teorias do desenvolvimento econômico, definiu a "questão agrária" como central para o subdesenvolvimento no Brasil, pois aí se concentrava o que ele chamou de "setor de subsistência" característico das economias subdesenvolvidas. Nos anos 1950 e 1960, quando escreveu boa parte das obras que se tornariam clássicos da história econômica do Brasil e da teoria do subdesenvolvimento, Furtado vislumbrava um dique se rompendo à medida que a industrialização avançava e milhares de trabalhadores rumavam do campo para as cidades, onde não seriam integrados ao setor capitalista, mas, ao invés disso, conformariam um "excedente estrutural de mão de obra" nas cidades. Coerente com esta preocupação, Furtado dedicou a maior parte de sua atuação como gestor e dirigente do alto escalão nos sucessivos governos de Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart, para lançar as bases de uma política de desenvolvimento regional e em defesa de um programa de reforma agrária (Furtado, 1989).

Nos anos 1970 e 1980, quando a urbanização brasileira já era um fato consumado, os bairros populares, as favelas e os loteamentos irregulares, assim como o trabalho informal, passaram a ser analisados como sintomas de um novo "setor de subsistência", agora representado por "grupos marginais" nas cidades. Esta formulação foi criticada, sobretudo por intelectuais ligados ao Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), por transplantar para as cidades os conceitos extraídos das teorias do subdesenvolvimento, tal como o "dualismo econômico", por meio de noções como "marginalidade", "subclasse", "subcultura" etc. (Arantes, 2009).

Este debate, entretanto, não esgotou o tema da articulação entre o desenvolvimento e a habitação no Brasil. Cabe notar, por exemplo, que a construção de Brasília foi um marco do planejamento econômico, mas foi pouco explorada pelos estudiosos do desenvolvimento. Ao contrário da Inglaterra, a "cidade nova" brasileira esteve descolada dos objetivos de promover habitação social, mas pode ter demarcado os limites que o planejamento alcançou até hoje com a politica regional-urbana no Brasil.

Por outro lado, a questão da garantia de um padrão mínimo de habitação está relacionada à capacidade do Estado de regular o uso do solo, financiar e fazer a gestão de um estoque de habitação social, tarefa para a qual é necessário ter ambiente jurídico adequado, capacidade fiscal e uma burocracia estatal robusta. No entanto, apesar de o Brasil ter um longo histórico de políticas de habitação social, este foi marcado por fortes descontinuidades que acarretaram alto grau de fragmentação institucional. Além disso, a habitação social no Brasil assumiu, basicamente, a forma de casa própria, seja em conjuntos habitacionais, seja em urbanização de favelas, e não de um estoque de habitações estatais, como no caso inglês. Estes dois fatores serviram para apagar da memória da sociedade a trajetória das políticas de habitação social.

A pesquisa de Nabil Bonduki resgatou a origem das políticas de habitação social no Brasil, documentando as ações dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), entre 1930 e 1964, quando estes produziram os primeiros conjuntos habitacionais populares, e que foram destinados ao aluguel para seus associados (Bonduki, 1999). Porém, com o golpe militar de 1964, os IAPs foram extintos, o estoque de habitações construído foi vendido para seus ocupantes, e o que restou de sua estrutura (patrimônio e o corpo burocrático) foi incorporado pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

Os governos militares adotaram, então, um modelo centralizado e organizado como um sistema nacional e exclusivo para a habitação, por meio da montagem do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e da criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), com suas empresas locais, as Companhias de Habitação (Cohabs) (Azevedo, 1988). A tônica do BNH foi promover a casa própria e a remoção de favelas para conjuntos habitacionais nas periferias das grandes cidades. Porém, em 1986 o banco entrou em falência acarretando nova ruptura, quando a sua antiga estrutura foi incorporada à Caixa Econômica Federal (CEF). Muitas das Cohabs continuaram ativas, porém vinculadas aos governos estaduais ou municipais. A partir de então, observou-se forte fragmentação institucional, com a municipalização das iniciativas de habitação popular e o crescimento dos programas de urbanização de favelas.

A partir de 2003, observou-se uma tentativa de reorganização desta estrutura fragmentada em um novo "sistema nacional", com a criação do Ministério das Cidades (MCidades) e a aprovação da legislação que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). O novo "sistema" envolveria a administração direta (prefeituras e governos estaduais), deveria articular todas as organizações estatais voltadas para a habitação social e previa a participação popular por meio de conselhos nos diversos níveis de governo (Cardoso e Aragão, 2013). A despeito da regulamentação

do SNHIS, tanto o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) das favelas, lançado em 2007, quanto o programa Minha Casa Minha Vida, lançado em 2009, não funcionaram como previsto no sistema, ou seja, de acordo com o Plano Nacional de Habitação (Krause, Balbim e Neto, 2013). Mais uma vez, com o *impeachment* da presidente em 2016, houve uma nova ruptura, e as pressões para a redução dos investimentos públicos têm praticamente inviabilizado a continuidade destes programas, a despeito de seus erros ou acertos.

REFERÊNCIAS

ARANTES, P. F. Em busca do urbano, marxistas e a cidade de São Paulo nos anos 1970. **Novos Estudos**, n. 83, p. 103-127, 2009.

AZEVEDO, S. D. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, v. 22, n. 4, p. 107-119, 1988.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 1999.

CALDARI, K. Alfred Marshall's idea of progress and sustainable development. **Journal of the History of Economic Thought**, v. 26, n. 4, p. 519-536, 2004.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. *In:* CARDOSO, A. L. (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 17-66.

ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2008.

FURTADO, C. **A fantasia desfeita**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

HALL, P. **Cidades do amanhã**: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX. São Paulo: Perspectiva, 2016.

HOWARD, E. **To-morrow**: a peaceful path to real reform. London: Swan Sonneschein & CO, 1898.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; NETO, V. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento**: onde fica a política habitacional? Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1853).

MARSHALL, A. **Where to house the London poor**. Cambridge: W Metcalfe & Son, 1885.

PIGOU, A. C. Some aspects of the housing problem. *In:* ROWNTREE, B. S.; PIGOU, A. C. (Eds.). **Lectures on housing**. Manchester: Manchester University, 1914.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2016.

WHITEHEAD, C.; SCANLON, K. J. **Social housing in Europe**. London: London School of Economics and Political Science, 2007.

Myrdal contra Winslow: origens e conceitos centrais de uma polêmica internacional sobre saúde e desenvolvimento

Roberto Passos Nogueira[1]

1 INTRODUÇÃO

Por ocasião da V Conferência da Organização Mundial da Saúde (OMS), em 1952, ocorreu um importante confronto de ideias acerca da relação entre saúde e desenvolvimento. De um lado, encontrava-se o bacteriologista e sanitarista norte-americano Charles-Edward Winslow, e, de outro, o economista sueco Gunnar Myrdal, que era então secretário executivo da Comissão Econômica para a Europa e que, nesse evento, também representava o secretário-geral da Organização das Nações Unidas (ONU), Trygve Lie.

A tese de Winslow centrava-se na ideia de que há um círculo vicioso entre doença e pobreza: os pobres adoecem mais porque são pobres e tornam-se mais pobres porque adoecem. Tal círculo vicioso somente poderia ser rompido quando as autoridades sanitárias de cada país aplicassem sistematicamente técnicas de prevenção e de tratamento mediante uma rede de assistência médico-sanitária voltada para os grupos populacionais mais pobres.

Por sua vez, a tese de Myrdal baseava-se em sua conhecida teoria da causalidade cumulativa: as condições de saúde da população pobre dependem de um conjunto de fatores econômicos e sociais que podem se potencializar entre si, tanto em sentido negativo quanto positivo. Neste caso, a questão estava em como conceber intervenções sociais e econômicas com efeito final o mais positivo possível. O que Myrdal defendia era a necessidade de um processo de desenvolvimento nacional voltado para a superação das condições de pobreza. Ao se contrapor à análise do norte-americano Winslow, Myrdal estava orientado por um estudo que realizara acerca das melhorias progressivas das condições de vida da população negra dos Estados Unidos e de seus impactos favoráveis à redução dos preconceitos por parte da população branca.

O presente artigo tem um cunho historiográfico e não ambiciona realizar qualquer tipo de incursão disciplinar no campo das teorias do desenvolvimento. O que pretende mostrar é que o viés "sanitarista" da OMS conduziu essa organização a abraçar uma interpretação socialmente reducionista da relação entre pobreza, doenças transmissíveis e desenvolvimento. Aparentemente, os sanitaristas da OMS, devido à sua formação profissional, estavam motivados a apoiar imediatas ações pragmáticas de cooperação internacional no combate a doenças transmissíveis e tinham dificuldades para assimilar a lógica das mudanças estruturais, politicamente complexas e de longo prazo, preconizadas por Myrdal.

2 OS PRINCÍPIOS INSTITUCIONAIS DA OMS E SUA POSIÇÃO DIANTE DA QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO

A OMS foi criada em 1948 por iniciativa da Comissão Econômica e Social da ONU, e o primeiro princípio de sua constituição pode ser lido como estabelecendo um amplo compromisso com o desenvolvimento: "a saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não consiste

1. Técnico de planejamento de pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

apenas na ausência de doença ou de enfermidade" (WHO, 2006). Por certo, uma concepção de tal amplitude exigiria a adoção não apenas de políticas e ações específicas de saúde, mas a implantação gradual de políticas sociais e econômicas que pudessem se fortalecer mutuamente, dando lugar a um processo continuado de desenvolvimento nacional. Tal processo poderia, inclusive, culminar no estabelecimento de um Estado de bem-estar, como aconteceu, de fato, em alguns países europeus em décadas posteriores, embora esse objetivo tenha se revelado inalcançável para a grande maioria dos países do mundo.

Consta também da constituição da OMS a afirmação de que a cooperação internacional para o combate às doenças transmissíveis é algo que interessa a todos os países, dado que "o desigual desenvolvimento em diferentes países no que respeita à promoção de saúde e ao combate às doenças, especialmente as contagiosas, constitui um perigo comum" (WHO, 2006). Foi este princípio que deu origem ao objetivo institucional prioritário da OMS em seu nascedouro, que era o controle global das doenças transmissíveis. Entendia-se que os países-membros da OMS deveriam empreender iniciativas coordenadas nesse campo, na medida em que os agentes dessas doenças facilmente atravessavam as fronteiras internacionais, ocasionando graves prejuízos sociais e econômicos a todos.

Desde logo, ficou clara a contradição entre, de um lado, a definição muito abrangente de saúde como bem-estar completo e, de outro, as prioridades da cooperação técnica internacional da OMS, voltadas exclusivamente para o controle das doenças transmissíveis. A ação de controle focalizado das doenças transmissíveis, ou seja, limitada a uma população de determinada área geográfica, foi reconhecida pelos sanitaristas da OMS como tendo êxito garantido e custo relativamente reduzido. Entendia-se que o papel dessa organização internacional era dar um bom exemplo, criando uma espécie de programa "padrão", que pudesse ser reproduzido de modo ampliado pelos governos nacionais usando seus próprios recursos. Tanto é assim que, na Assembleia Mundial da Saúde de 1951, o ministro da Saúde dos Estados Unidos, Leonard Scheele, afirmou que as iniciativas de cooperação internacional encetadas diretamente pela OMS haviam motivado ações similares por parte dos países com uma magnitude trinta vezes maior.

3 FUNDAMENTOS CONCEITUAIS DO DEBATE

Winslow iniciou sua exposição na OMS exaltando o "grande despertar sanitário" produzido pelo relatório de Edwin Chadwick, de 1842, acerca das condições sanitárias da população trabalhadora britânica. Chadwick foi secretário particular e discípulo de Jeremy Bentham, o pai do utilitarismo como concepção filosófica e econômica. Assim, a compreensão de que é possível e necessário melhorar as condições de vida dos pobres por meio das ações de controle das doenças transmissíveis relaciona-se com os ideais utilitaristas e com sua ênfase no objetivo de beneficiar o maior número possível de indivíduos.

As ideias de Winslow foram expostas em uma monografia publicada pela OMS (Winslow, 1951) sob o título *O Custo da Doença e o Preço da Saúde*, no qual menciona duas condições necessárias para o êxito das iniciativas de cooperação técnica da OMS:

> a primeira é uma análise por cada país – em qualquer estágio de evolução que possa se encontrar – acerca dos problemas mais vitais que podem ser atacados com o máximo de resultados. A segunda é o desenvolvimento de programas cooperativos de assistência técnica em que as áreas mais afortunadas possam cooperar com as menos avançadas com vistas ao objetivo comum de um mundo mais saudável, próspero e pacífico (Winslow, 1951, p. 9-10).

Na parte final da frase, surge a noção de *prosperidade*, que tem um sentido muito particular no âmbito da cultura liberal americana. Essa noção foi elaborada com muita engenhosidade por Henry Ford (1967) em *Os Princípios da Prosperidade*, que foi traduzido ao português e prefaciado por Monteiro Lobato, que é também o autor da famosa historieta de Jeca Tatu, uma vítima da ancilostomose. Os pressupostos de Lobato são assemelhados aos de Winslow, já que acreditava que a combinação adequada entre tratamento e educação sanitária no combate às endemias poderia ser a base para a superação da condição de pobreza rural. Por meio dessa transformação das condições sanitárias, podem ser beneficiados o trabalhador, o patrão e o consumidor – todos saem ganhando, tornam-se prósperos, de acordo com a mesma fórmula usada por Ford.

Contudo, a noção liberal de prosperidade não pode ser considerada como sinônimo de desenvolvimento, pelo menos no sentido dado por Myrdal, que assumia uma orientação claramente socialdemocrata, conferindo ênfase à superação das desigualdades sociais como um todo.

Conforme consta dos registros oficiais da Assembleia da OMS de 1952, Myrdal inicia sua exposição destacando elogiosamente a experiência de cooperação técnica internacional dessa organização, que considerou como sendo um exemplo a ser seguido por outros órgãos da ONU. Mas, a tese que sustentou é claramente contrária à de Winslow, porque considerava que os elementos do sistema social (tais como condições de saúde, educação, emprego, alimentação e moradia) respondem, de modo positivo ou negativo, às mudanças dos outros elementos, e o importante é o comportamento final do sistema social como um todo. É o que afirma no ensaio *Les Aspects Économiques de la Santé*:

> (...) se um dos elementos do nível de vida, por exemplo, o estado sanitário da população, começa a mudar, resulta igualmente uma mudança de todos os outros fatores e uma série de reações ao longo das quais as modificações aportadas à ação de um fator serão continuamente reforçadas pelas reações de todos os outros fatores[,] e assim por diante (Myrdal, 1952, p. 789-790).

A crítica de Myrdal ao esquema de círculo vicioso entre doença e pobreza de Winslow é que a ação sobre um único fator, tal como estado de saúde, não é suficiente para garantir a direção da mudança do sistema social como um todo. Para entender melhor essa posição é conveniente ter em consideração sua definição sintética de desenvolvimento como sendo "o movimento para cima do sistema social como um todo" (Myrdal, 1974, p. 729). Neste sentido, pode-se dizer que cooperação técnica internacional em saúde pública pode ajudar a controlar a incidência de malária em uma dada população rural, mas não é capaz, por si mesma, de empurrar o sistema social para cima. Por exemplo, se grande parte dessa população rural perde suas condições de trabalho devido a dificuldades de acesso à terra, nada garante que seu nível de saúde irá melhorar de fato, embora a malária e outras doenças transmissíveis possam estar perfeitamente controladas em um dado momento.

O fato de que Winslow exercia, no momento do debate, a função de consultor técnico da OMS veio a resultar no entendimento generalizado de que a tese sobre o círculo vicioso entre doença e pobreza tinha caráter oficial. Ao longo das décadas seguintes, os termos precisos desse debate perderam-se no que tange à contribuição de Myrdal. Suas complexas ideias acerca da relação entre saúde e desenvolvimento foram divulgadas em artigo publicado em uma revista francesa especializada em economia a que certamente poucos sanitaristas tiveram acesso. Como resultado, pode ser dito que as teses de Myrdal jamais foram incorporadas à cultura acadêmica da nova medicina social institucionalizada na Europa e na América Latina ao longo das décadas posteriores a esse debate. Alguns dos autores do campo acadêmico e político da medicina social europeia eram fortemente críticos em relação à tese oficial da OMS, como é o caso do italiano Giovanni Berlinguer, que teve forte influência no movimento da

reforma sanitária brasileira. Berlinguer (1978, p. 91) afirma que os sanitaristas da OMS entendiam ser "suficiente quebrar essa circularidade num ponto, o nível sanitário, para garantir uma espiral ascendente"; contudo, não faz qualquer menção à interpretação contrária apresentada por Myrdal.

4 MUDANÇA DE PRIORIDADE DAS POLÍTICAS INTERNACIONAIS DE SAÚDE

A polêmica aqui retratada ocorreu em um determinado contexto institucional, marcado pela relevância do controle das doenças transmissíveis como objetivo prioritário das políticas internacionais de saúde. Os insumos necessários às campanhas de controle das doenças transmissíveis eram produzidos sob o regime econômico concorrencial: vacinas, penicilinas, pesticidas, vermífugos e vitaminas. Tais insumos e variados tipos de medicamentos podiam ser produzidos livremente pelas indústrias endógenas de cada país ou podiam ser aportados a baixo custo pela cooperação internacional.

O que mudou desde então? Primeiramente, mudou o objetivo prioritário das políticas internacionais de saúde. Desde 1986, quando ocorreu a I Conferência Internacional de Promoção da Saúde, em Ottawa, o grande objetivo da OMS passou a ser o controle das doenças crônicas não transmissíveis, também denominadas de "doenças do desenvolvimento", que incluem, por exemplo, o câncer, o diabetes e os problemas cardiovasculares. Essa nova orientação implicou tanto o incentivo a campanhas nacionais de apelo à responsabilidade pessoal, para lidar cotidianamente com os fatores de risco relacionados a estilos de vida (obesidade, ociosidade, tabagismo, alcoolismo etc.), quanto o incentivo para que os governos nacionais adotem medidas de regulação dos ramos industriais de produtos associados ao risco de incidência dessas doenças (por exemplo, as indústrias de derivados de tabaco, bebidas alcoólicas, refrigerantes e agrotóxicos).

Ademais, a combinação entre envelhecimento progressivo da população e as sequelas incapacitantes deixadas pelas doenças crônicas faz aumentar notavelmente a proporção de pessoas com deficiência no conjunto da população. Estas pessoas necessitam de políticas públicas adequadas à sua condição particular não somente no âmbito dos cuidados de saúde, mas também em relação às inúmeras políticas públicas de promoção da acessibilidade.

Uma implicação economicamente muito relevante para as políticas de controle das doenças crônicas não transmissíveis é que, em geral, o tratamento dos doentes crônicos envolve um custo bastante elevado, devido a dois fatores principais: *i)* a necessidade de uso de medicamentos de alto custo vinculados a patentes industriais; *ii)* o tratamento preventivo e curativo por um longo período de tempo e, para alguns problemas, por toda a vida.

Pode-se dizer que é com base na combinação desses fatores que a indústria farmacêutica mundial conseguiu alcançar hoje um faturamento anual superior a US$ 1 trilhão (Worldwide..., 2018). Essa cifra dá uma ideia da importância dessa indústria no âmbito da acumulação de capital sob o regime monopolista que vige hoje em todo o mundo. Como integrante do regime de direitos de propriedade intelectual, a política de respeito às patentes de medicamentos só se tornou uma realidade graças às sucessivas rodadas diplomáticas de negociação encabeçadas pela Organização Mundial do Comércio (OMC) a partir de sua criação, em 1995.

Na década de 1950, Myrdal e outros economistas da ONU perguntavam sobre o que o desenvolvimento social e econômico poderia fazer pela saúde da população pobre. Hoje parece que a pergunta foi invertida, devido aos grandes interesses econômicos investidos nesse campo: o que a saúde de todos os grupos sociais pode fazer pelo desenvolvimento da indústria farmacêutica mundial, que é, reconhecidamente, uma das pontas da economia global de inovação tecnológica?

Contudo, uma parte considerável do consumo de medicamentos para doenças crônicas, especialmente no campo dos problemas de saúde mental, é desnecessária, abusiva e imposta diretamente pelos interesses da grande indústria farmacêutica (*big pharma*), conforme tem sido denunciado pela própria OMS. Neste caso, o grande avanço que se espera no futuro próximo é uma competente e inovadora regulação do mercado de medicamentos por parte das instituições governamentais.

5 CONTINUIDADE DA LINHA DE PESQUISA

A reflexão de caráter essencialmente historiográfico encetada neste artigo terá continuidade por meio de uma linha de pesquisa que deverá analisar os seguintes tópicos:

- o pensamento de Gunnar Myrdal sobre saúde e desenvolvimento, de modo a cotejá-lo com a ideia liberal de prosperidade, defendida por Winslow e, no Brasil da década de 1920, por Monteiro Lobato;
- o estudo de cunho demográfico acerca dos "custos da doença" escrito por sanitaristas brasileiros que estiveram presentes ao debate da Assembleia Mundial da Saúde de 1952, cujo teor só foi divulgado recentemente;
- o pensamento de Mário Magalhães da Silveira, médico e demógrafo, professor de cursos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e patrono do assim chamado *sanitarismo desenvolvimentista*;
- a posição do médico Josué de Castro na década de 1950, para quem o subdesenvolvimento era sinônimo de fome e produto de uma "colonização desenvolvimentista", interna ou externa a cada país;
- os conceitos e os objetivos de políticas públicas que relacionam o desenvolvimento socioeconômico com a melhoria das condições de vida das pessoas com deficiência, segundo o pensamento de Amartya Sen, Martha Nussbaum e de lideranças teóricas do movimento social dessa área;
- desafios para uma estratégia de inovação da política pública de regulação de medicamentos, com foco no campo da saúde mental.

REFERÊNCIAS

BERLINGUER, G. **Medicina e política**. São Paulo: Cebes-Hucitec, 1978.

FORD, H. **Os princípios da prosperidade**. Tradução de Monteiro Lobato. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1967.

MYRDAL, G. Les aspects économiques de la santé. **Revue Économique**, v. 3, n. 6, p. 785-904, 1952. Disponível em: <https://goo.gl/a9DuRF>. Acesso em: 9 set. 2018.

_____. What is development? **Journal of Economic Issues**, v. 8, n. 4, p. 729-736, 1974. Disponível em: <https://goo.gl/4ASbtc>. Acesso em: 9 set. 2018.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Constitution of the World Health Organization**. Geneva: WHO, 2006. Disponível em: <https://goo.gl/JudnfQ>. Acesso em: 18 set. 2018.

WINSLOW, C.-E. A. **The cost of sickness and the price of health**. Geneva: WHO, 1951. (Monograph Series, n. 7). Disponível em: <https://goo.gl/1FJXAu>. Acesso em: 9 set. 2018.

WORLDWIDE forecast of pharmaceutical expenditures in 2017, by country (in million U.S. dollars). **Statista**, 2018. Disponível em: <https://goo.gl/u4bXL7>. Acesso em: 9 set. 2018.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

FORD, H. **Minha vida e minha obra**. Tradução e prefácio de Monteiro Lobato. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1972.

LOBATO, M. **Urupês**. Porto Alegre: Editora Globo, 2012.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. Official Records of the World Health Organization, n. 35. *In:* WORLD HEALTH ASSEMBLY, 4., 1951, Geneva. **Annals...** Geneva: WHO, 1951. Disponível em: <https://goo.gl/fJ3J4d>. Acesso em: 9 set. 2018.

_____. Official Records of the World Health Organization, n. 42. *In:* WORLD HEALTH ASSEMBLY, 5., 1952, Geneva. **Annals...** Geneva: WHO, 1952. Disponível em: <https://goo.gl/HdeP5R>. Acesso em: 9 set. 2018.

Desigualdades e Instituições: uma importante e promissora agenda de pesquisa[1]

Pedro Cavalcante[2]

> Podemos ter democracia ou podemos ter a riqueza concentrada nas mãos de poucos, mas não podemos ter os dois.
>
> Louis Brandeis, juiz da Suprema Corte Norte-americana (1856-1941)

1 INTRODUÇÃO

O principal objetivo deste artigo é discutir a questão das desigualdades de renda com vistas a situar o debate atual e sinalizar para uma promissora agenda de pesquisa que se fundamenta na abordagem neoinstitucionalista, como estratégia de expandir a perspectiva do determinismo econômico dos estudos sobre o tema.

É notório que a desigualdade de renda, por ser um fenômeno complexo, tem sido estudada nas ciências sociais sob diferentes enfoques, seja pelo aspecto regional, seja racial/étnico, de gênero, global, bem como em países específicos. Mais recentemente, as desigualdades entre nações e, especialmente nas nações, vêm ganhando ainda mais destaque, dada a constatação de seu agravamento nas últimas décadas (Stiglitz, 2017; Piketty, 2014; Cingano, 2014) e em função da relativa convergência da academia acerca dos seus efeitos negativos ao desenvolvimento das nações (Galor, 2009; OECD, 2015, Galasso, 2014).

Além desta introdução, este artigo possui mais três seções. Na seção 2, discute-se a relação entre desigualdade e desenvolvimento. Na seção 3, a persistência do quadro de inequidade é analisada com ênfase no Brasil. Por fim, na seção 4 o trabalho discorre sobre a literatura recente no Brasil e apresenta possíveis temas de pesquisa que incorporam a importância da relação das instituições políticas e econômicas na explicação de cenários persistentes de concentração de renda.

2 DESIGUALDADES E DESENVOLVIMENTO

Os estudos acerca da relação entre desigualdades e desenvolvimento das nações ocupa um lugar de destaque no campo da economia política desde o século XIX. No debate clássico na economia, Karl Marx alegava que o "princípio de acumulação infinita", ou seja, a tendência inexorável do capital de se acumular e se concentrar nas mãos de poucos, levaria à falência do sistema capitalista. As duas causas possíveis do desequilíbrio socioeconômico e político são: *i)* queda contínua da taxa de rendimento do capital, o que frearia o processo de acumulação e, por conseguinte, geraria conflitos entre os detentores do capital; e *ii)* o controle crescente por parte da elite econômica provocaria a ruptura do sistema com a revolta do proletariado (Piketty, 2014).

---

1. O autor gostaria de agradecer os excelentes comentários e sugestões ao texto realizadas por Cláudio Roberto Amitrano, Marco Antônio Carvalho Natalino e Janine Mello dos Santos.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Em outro extremo, uma perspectiva positiva dessa relação ganha destaque nos trabalhos de Simon Kuznets e Robert Solow, ambos em meados da década de 1950. A teoria do primeiro sugere que, inicialmente, a desigualdade de renda *per capita* tende a crescer nas etapas iniciais do desenvolvimento, como na transição de economias rurais para industriais. No entanto, após o pico da desigualdade, os estágios mais avançados do capitalismo a empurram para baixo, constituindo, assim, um formato invertido de U entre desigualdade e renda *per capita*, conhecido como a "curva de Kuznets" (De Dominicis, Florax e De Groot, 2008). Na mesma direção, Solow argumentava que, ao atingir uma "trajetória de crescimento equilibrado", ou seja, um crescimento relativamente uniforme das variáveis macroeconômicas (produção, renda, lucros, salários, capital etc.), todos os grupos sociais se beneficiariam, sem grandes diferenças (Piketty, 2014). Logo, ambos concordavam que a redução das desigualdades seria consequência natural do crescimento econômico.

Obviamente, as últimas décadas refutaram as duas visões. Quanto aos efeitos diretos da desigualdade sobre o desenvolvimento econômico, sintetizado pelo crescimento do produto nacional, apesar de alguns estudos terem demonstrado impacto positivo, é cada vez mais consensual que eles se restringem ao curto prazo e não geram desenvolvimento sustentável por mais de dez anos (Galor, 2009; OECD, 2015). Nesse sentido, tem sido cada vez mais convergente a ideia de que a má distribuição de renda é associada à inibição da poupança privada, ao reduzido nível de investimentos de longo prazo, à precária formação de capital humano e, por conseguinte, reflete em baixo crescimento da economia.

O agravamento ou ao menos a estabilização da desigualdade vem afetando as economias emergentes e as desenvolvidas nos últimos trinta anos, embora com padrões e intensidades distintos. A crise internacional de 2008 contribuiu para agravar esse quadro distributivo (Cingano, 2014, OECD, 2015; WID, 2017).

Estudos recentes ressaltam que o avanço das desigualdades impõe desafios não apenas econômicos, como também sociais e políticos aos países, tais como instabilidade social e política, restrições ao exercício da cidadania, comprometimento da mobilidade social e fomento a posturas protecionistas (OECD, 2008; 2015). Na mesma direção, o Banco Mundial, em seus relatórios anuais, tem colocado a desigualdade não apenas como um empecilho ao desenvolvimento econômico, mas como parte dele. Em outras palavras, na prática, o entendimento atual é que o desenvolvimento das nações não se resume ao crescimento, mas inclui também as dimensões de igualdade e segurança (Banco Mundial, 2017).

3 DESIGUALDADE DE RENDA: A PERSISTÊNCIA DO PROBLEMA

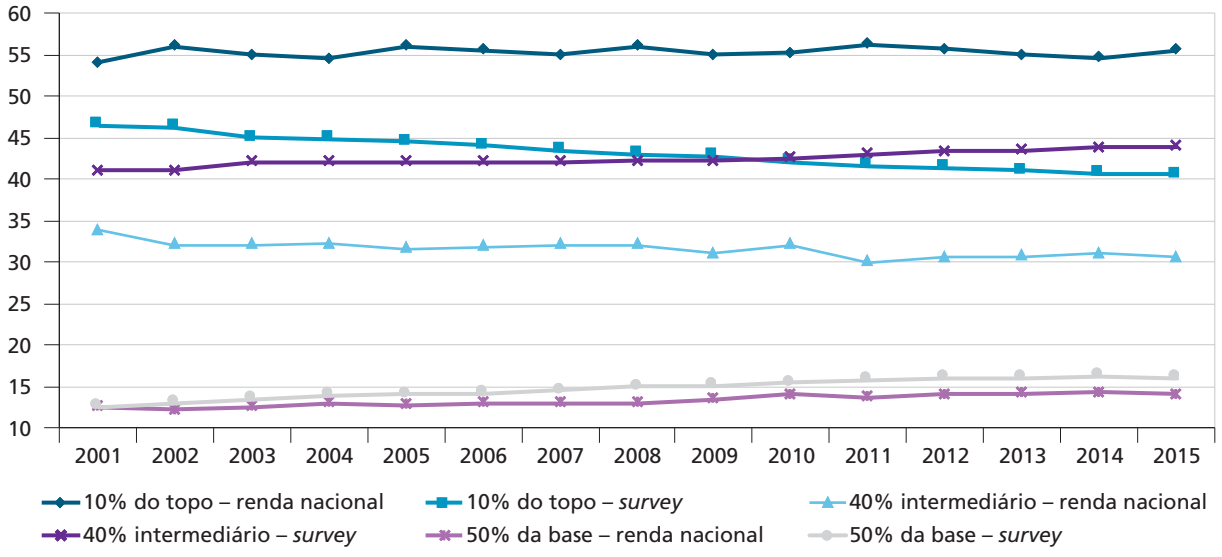
Muito da ênfase contemporânea na temática está relacionada a alguns trabalhos que demonstram a persistência das desigualdades no mundo (Atkinson, Piketty e Saez, 2011; Piketty, 2014; 2015; Atkinson, 2015). O diagnóstico anterior era que as investigações da distribuição de renda fundamentavam-se em especulações puramente teóricas e em bases empíricas frágeis. Os estudos atuais vão além da análise dos dados de *surveys* domiciliares e incorporam informações sobre renda de capital do segmento mais rico da população, por meio das declarações de Imposto de Renda e Contas Nacionais. Essa combinação confirma a percepção do avanço da concentração de renda pelo mundo.

Na América Latina, as pesquisas com base em *surveys* mostram que tanto os indicadores de pobreza quanto a desigualdade na distribuição da renda na região diminuíram entre 2002 e 2014, em função, principalmente, do crescimento dos rendimentos da população de baixa renda. Entretanto, observa-se um claro arrefecimento dessa tendência nos últimos anos (Cepal, 2016; 2018). Esse mesmo padrão é identificado no Brasil, a nação mais desigual da região e uma das piores distribuições de

renda do mundo. Desde 1988, o coeficiente de Gini[3] teve uma queda de 16%, passando de 0,61 para 0,51 em 2015. Todavia, literatura mais atual e que incorpora outras fontes de dados além das pesquisas domiciliares vem demonstrando que os padrões de concentração de renda no país continuam altos e estáveis (Medeiros e Souza; 2013; 2016; WID, 2017; Assouad, Chancel e Morgan, 2018). Ademais, o próprio Estado brasileiro contribui para agravar o quadro, uma vez que as transferências de combate à desigualdade, tais como a assistência social e os tributos diretos, tendem a ser invalidadas pelas transferências regressivas dos salários e da previdência do funcionalismo público (Medeiros, De Galvão e Nazareno, 2015).

O gráfico 1, a seguir, ilustra bem essa estabilidade e também os resultados diferentes das aplicações das metodologias para análise da concentração de renda de três segmentos da população – 10% mais ricos (do topo), 40% da classe média (intermediário) e 50% mais pobres (da base). O gráfico expõe tanto os resultados das séries restritas a *surveys* domiciliares quanto da renda nacional, composta das séries de *surveys*, Imposto de Renda e Contas Nacionais.

GRÁFICO 1
Evolução da distribuição da renda nacional no Brasil (2001-2015)
(Em %)



Fonte: Morgan (2017).

Observa-se que as diferenças são, de fato, gritantes entre as metodologias. Enquanto a restrita a *survey* demonstra constante melhora na distribuição, a estratégia que agrega também os dados de renda de capital indica forte resiliência à mudança (Morgan, 2017). A despeito do conjunto de transformações estruturais da economia brasileira, como exemplo a estabilização monetária, aliado aos avanços nas políticas redistributivas (políticas de aumento real do salário mínimo e de transferências focalizadas de renda), iniciadas no começo do século, não foram suficientes para alterar o alto padrão de concentração de renda do país. Os ganhos dos 50% mais pobres explicam a redução nos indicadores de miséria e pobreza, mas não modificaram a parcela dos 10% mais abastados.

3. O coeficiente de Gini consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade (no caso do rendimento, por exemplo, toda a população recebe o mesmo salário) e 1 corresponde à completa desigualdade (onde uma pessoa recebe todo o rendimento e as demais nada recebem).

Logo, percebe-se que quem perdeu efetivamente foram os 40% intermediários, que objetivamente caíram de 34% para menos de 31% na participação da renda nacional.

Nesse sentido, esse paradoxo de longa e persistente desigualdade apresenta-se como um relevante objeto de estudo da economia política. Se a literatura consegue explicar as razões da péssima distribuição das riquezas no Brasil e de seus efeitos deletérios ao desenvolvimento nacional, como explicar a incapacidade do Estado brasileiro em alterar esse quadro?

4 INSTITUIÇÕES E DESIGUALDADES: UMA PROMISSORA E IMPORTANTE AGENDA DE PESQUISA

O determinismo econômico já não se sustenta como única estratégia explicativa da distribuição da riqueza e da renda, principalmente porque se trata também de um problema de caráter político. Como bem sintetiza Piketty (2014):

> a história da desigualdade é moldada pela forma como os atores políticos, sociais e econômicos enxergam o que é justo e o que não é, assim como pela influência relativa de cada um desses atores e pelas escolhas coletivas que disso decorrem. Ou seja, ela é fruto da combinação, do jogo de forças, de todos os atores envolvidos (Piketty, 2014, p. 29).

Desde meados da década de 1980, a economia política vem se debruçando em compreender fenômenos complexos a partir do olhar neoinstitucional (Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985). As instituições consistem no conjunto de regras, formais ou informais, que os atores seguem, seja por razões normativas, seja cognitivas ou materiais, enquanto as organizações são entidades duráveis com membros formalmente reconhecidos, cujas regras também contribuem para as instituições da economia política (North, 1990). Nesse contexto, o sistema político e as políticas públicas oriundas das escolhas coletivas refletem em diferenças nas instituições e no compartilhamento do poder político (Banco Mundial, 2017). Em outras palavras, as instituições políticas afetam as interações sociais, a resolução de conflitos de interesses e desempenham um papel importante na definição dos desempenhos econômicos das nações (Easaw e Savoia, 2009).

Se, durante décadas, a maioria dos cientistas sociais estavam focados em como fazer a política econômica "certa", com princípios e exemplos de contextos políticos, sociais e econômicos díspares, a ênfase atual e mais realista direciona-se em investigar o que e, sobretudo, por que as nações em desenvolvimento continuam fazendo "errado". Para tanto, avançar na identificação de quais são as instituições que geram a persistência das desigualdades a partir do olhar institucional mostra-se uma estratégia analítica promissora. Logicamente, a história importa, especialmente, devido a processos de dependência da trajetória (*path dependence*), que explicam como um conjunto de decisões, em um momento específico, é limitado por decisões ou eventos anteriores (Pierson, 2000).

Porém, não é necessário voltar muito no tempo para explicar a concentração de renda, principalmente porque a visão de origens estritamente no passado colonial já é vista como mito (Williamson, 2015). O ponto mais relevante não está nas razões das desigualdades, mas sim nos fatores que as reproduzem e/ou que as mantêm inalteradas nos dias de hoje.

O argumento central dessa análise é que o desempenho econômico, medido pela inequidade, por exemplo, está diretamente relacionado ao arranjo institucional e ao processo político que geram as instituições econômicas (Acemoglu, Johnson e Robinson, 2005; Acemoglu e Robinson, 2008; 2012; 2015). As desigualdades, portanto, seriam explicadas pela interação entre as

instituições políticas e econômicas, sendo que, em sociedades desiguais, predominam instituições exploradoras e ineficientes (Easaw e Savoia, 2009).

Assim como no debate internacional, o campo de estudo sobre as desigualdades no Brasil vem, nos últimos anos, ganhado ainda mais espaço. Nesse sentido, os esforços analíticos apresentam abordagens diferentes, mas complementares, na medida em que incorporam às análises a preocupação com a relação e os efeitos das instituições políticas e econômicas sobre as desigualdades.

A primeira, conforme já mencionado na seção anterior, envolve os estudos que exploram retratar a composição e a evolução da desigualdade de renda no país. Se, durante as análises da década passada, predominava uma visão positiva da redução da concentração (Barros, Foguel e Ulyssea, 2007), o avanço dos estudos para além do foco nas pesquisas domiciliares vem indicando pouca alteração efetiva no quadro (Medeiros e Souza; 2013; 2016; Medeiros, De Galvão e Nazareno, 2015; WID, 2017; Assouad, Chancel e Morgan, 2018).

Outra estratégia analítica de destaque é a ênfase na configuração e no impacto do sistema tributário e dos gastos sociais sobre a inequidade no Brasil. Em boa medida, os estudos convergem com a perspectiva de que o caráter pouco progressivo dos impostos e das distorções na priorização de determinadas políticas sociais acabam por não contribuir na redução da concentração de renda (Silveira *et al.*, 2015; Gobetti e Orair, 2016).

Em uma abordagem mais abrangente do fenômeno, tanto do ponto de vista temporal quanto temático, uma coletânea de artigos organizados por Marta Arretche (2015) reforça a percepção de que as desigualdades são bem mais complexas do que a dimensão monetária. Por isso as suas trajetórias, em cinquenta anos (1960 a 2010), são analisadas em cinco perspectivas: *i)* participação política; *ii)* educação e renda; *iii)* políticas públicas (saúde, habitação e territorial); *iv)* demografia; e *v)* mercado de trabalho. Em linhas gerais, o trabalho conclui que as principais mudanças no padrão de desigualdades ocorrem na democracia, a partir da década de 1990, e não do período de ditadura militar, e que as políticas públicas tiveram um papel central na promoção de avanços na ordem social e econômica brasileira.

Mais recentemente, Arretche (2018) procura explicar que a redução das diferenças entre os incluídos (*insiders*) e os excluídos (*outsiders*) do sistema de políticas sociais pode ser compreendida em duas etapas: *i)* mudanças no desenho das políticas sociais brasileiras, fruto da ruptura do modelo corporativo-conservador anterior; e *ii)* sob o sufrágio universal, os partidos de esquerda e direita convergiram em torno das preferências dos beneficiários das políticas redistributivas, de saúde e de educação. Assim, a autora defende que o determinante dessa trajetória está mais relacionado ao papel da competição política, no contexto democrático, do que às do eleitor mediano e da força parlamentar da esquerda.

Por fim, cabe menção aos esforços contínuos de organismos multilaterais e associações da sociedade civil (OECD, 2011; 2015; Cepal, 2016; 2018; Oxfam, 2017), bem como da academia (Muinelo-Gallo e Roca-Sagalés, 2011; Atkinson, 2015) de investigar quais as instituições econômicas e políticas vigentes causam cenários de desigualdades e quais seriam os caminhos ou as medidas a serem tomados para minimizar seus efeitos. Assim, as principais ações deveriam focar em:

- priorizar o aumento e a qualificação do emprego (incluindo formalização), de modo a reduzir a defasagem salarial entre os trabalhadores, em especial das mulheres e minorias;
- investir em capital humano, desde a educação infantil;

- promover sistema tributário mais progressivo;
- políticas sociais de qualidade e transferências governamentais efetivamente redistributivas.

Em termos de agenda futura de pesquisa, sem dúvida o caminho a ser explorado continua bastante vasto em todas as frentes mencionadas acima. Não obstante, o enfoque neoinstitucionalista também parece promissor para se investigar a persistência do alto padrão de desigualdades no país, em especial nos últimos quinze anos. Assim, uma direção é analisar as regras do jogo de processos decisórios que notoriamente afetam o quadro de inequidade do país, como os relativos à regulação e à fiscalização do mercado de trabalho, à política educacional, à tributação e ao sistema de seguridade social.

No âmbito político (*politics*), ressalta-se que a constância desse cenário de desigualdades também parece resistir aos processos de democratização e de incremento da participação social nas políticas públicas nas últimas décadas (Brasil, 2014). Uma interessante questão a ser explorada é se a participação social seria restrita à dimensão do poder político formal, sem impactos efetivos nas decisões e no desenho das instituições políticas e econômicas do país.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James A. Institutions as a fundamental cause of long-run growth. **Handbook of Economic Growth**, v. 1, p. 385-472, 2005.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **The role of institutions in growth and development**. Washington: World Bank, 2008.

_____; _____. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

_____; _____. The rise and decline of general laws of capitalism. **Journal of Economic Perspectives**, v. 29, n. 1, p. 3-28, 2015.

ARRETCHE, Marta (Org.). **Trajetórias da desigualdade**: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos. 1. ed. São Paulo: Editora da Unesp, 2015.

_____. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, p. 43-64, 2018.

ASSOUAD, Lydia; CHANCEL, Lucas; MORGAN, Marc. Extreme inequality: evidence from Brazil, India, the Middle East and South Africa. *In:* AEA 2018 MEETING, 2018, Philadelphia. **Annals...** Philadelphia: AEA, 2018.

ATKINSON, Anthony B. **Inequality**: what can be done? Harvard: Harvard University Press, 2015.

ATKINSON, Anthony B.; PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel. Top incomes in the long run of history. **Journal of Economic Literature**, v. 49, n. 1, p. 3-71, 2011.

BANCO MUNDIAL. **Relatório de Desenvolvimento Mundial 2017**: governança e a lei. Washington: Banco Mundial, 2017.

BARROS, Ricardo Paes; FOGUEL, Miguel Nathan; ULYSSEA, Gabriel (Orgs.). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2007.

BRASIL. **Participação Social no Brasil**: entre conquistas e desafios. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Horizons 2030**: equality at the centre of sustainable development. Santiago: Cepal, 2016.

_____. **Panorama social da América Latina**. Santiago: Cepal, 2018.

CINGANO, Federico. **Trends in income inequality and its impact on economic growth**. Paris: OECD, 2014.

DE DOMINICIS, Laura; FLORAX, Raymond; DE GROOT, Henri. A meta-analysis on the relationship between income inequality and economic growth. **Scottish Journal of Political Economy**, v. 55, n. 5, p. 654-682, 2008.

EASAW, Joshy; SAVOIA, Antonio. **Inequality in developing economies**: the role of institutional development. Roma: Ecineq, 2009. (Working Paper Series, n. 121).

EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Eds.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

GALASSO, Nicholas. **The drivers of economic inequality**: a backgrounder for Oxfam's inequality campain. Oxford: Oxfam, 2014. (Oxfam America Research Backgrounder).

GALOR, Oded. **Inequality and economic development**: the modern perspective. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2009.

GOBETTI, Sérgio; ORAIR, Rodrigo. **Tributação e distribuição da renda no Brasil**: novas evidências a partir das declarações tributárias das pessoas físicas. Brasília: IPC IG, 2016. (Working Papers Portuguese, n. 136).

MEDEIROS, Marcelo; DE GALVÃO, Juliana Castro; NAZARENO, Luísa. **A composição da desigualdade no Brasil**: conciliando o Censo 2010 e os dados do Imposto de Renda. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2147).

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro. **Gasto público e desigualdade de renda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1844).

_____; _____. **A estabilidade da desigualdade no Brasil entre 2006 e 2012**: resultados adicionais. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2170).

MORGAN, Marc. **Extreme and persistent inequality**: new evidence for Brazil combining national accounts, surveys and fiscal data. [s.l.]: WID, 2017. (Working Paper Series, n. 2017/12).

MUINELO-GALLO, Leonel; ROCA-SAGALÉS, Oriol. Economic growth and inequality: the role of fiscal policies. **Australian Economic Papers**, v. 50, n. 2-3, p. 74-97, 2011.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries**. Paris: OECD, 2008.

_____. **Divided we stand**: why inequality keeps rising. Paris: OECD, 2011.

_____. **In it together**: why less inequality benefits all. Paris: OECD, 2015.

OXFAM. **A distância que nos une**: um retrato das desigualdades brasileiras. Oxford: Oxfam, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/Yevomu>. Acesso em: 9 set. 2018.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **American Political Science Review,** v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

PIKETTY, Thomas. Putting distribution back at the center of economics: reflections on capital in the Twenty-First Century. **Journal of Economic Perspectives**, v. 29, n. 1, p. 67-88, 2015.

SILVEIRA, Fernando *et al.* **Fiscal equity**: distributional impacts of taxation and social spending in Brazil. Brasília: IPC IG, 2015. (One Pager Arabic, n. 221).

STIGLITZ, Joseph E. Wealth and income inequality in the Twenty-First Century. *In:* INTERNATIONAL ECONOMIC ASSOCIATION WORLD CONGRESS, 2017, Mexico City. **Annals...** Mexico City: IEA, 2017.

WID – WORLD INEQUALITY LAB. **World Inequality Report**. [s.l.]: WID, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/kDhxUL>. Acesso em: 9 set. 2018.

WILLIAMSON, Jeffrey G. Latin American inequality: colonial origins, commodity booms or a missed Twentieth-Century leveling? **Journal of Human Development and Capabilities**, v. 16, n. 3, p. 324-341, 2015.

DIRETRIZES EDITORIAIS PARA O BOLETIM DE ANÁLISE POLÍTICO-INSTITUCIONAL (BAPI) – EDIÇÕES TEMÁTICAS

OBJETIVO

O boletim destina-se a divulgar para gestores públicos, pesquisadores e interessados as pesquisas recentemente concluídas ou em andamento que compõem o plano de trabalho dos pesquisadores e colaboradores da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest), fomentando o debate a respeito da dimensão política e institucional do desenvolvimento.

ESTILO E FORMATO

Publicação periódica de formato leve, com textos curtos e linguagem acessível, na forma de *Notas de pesquisa* e *Ensaios*.

O estilo da escrita e a estrutura dos textos devem obedecer às normas cultas e de comunicação de trabalhos de natureza técnica e científica.

O boletim terá periodicidade semestral, sendo que cada edição conterá entre seis e dez artigos, entre 2 mil e 3 mil palavras cada um – incluídas as referências bibliográficas. As edições temáticas tratarão de temas de projetos do plano de trabalho da Diest que estejam em andamento ou que já tenham sido concluídos, podendo ser publicadas ordinária ou extraordinariamente.

COMITÊ EDITORIAL

O comitê editorial será formado por cinco pesquisadores da Diest a cada edição, indicados pela coordenação-geral e pelos organizadores. O comitê será nomeado formalmente pelo diretor.

NATUREZA DOS ARTIGOS E DO CONTEÚDO

- Os artigos deverão enfatizar a complexidade dos problemas político-institucionais das políticas públicas, em temas afetos às competências estatutárias da Diest e aos projetos previstos no plano de trabalho da diretoria.
- Os artigos serão selecionados com base na qualidade metodológica e na consistência teórico-conceitual dos argumentos apresentados.
- Os artigos não deverão abranger longamente as questões de dados e metodologia, devendo fornecer os *links* para anexos *online* complementares e outras referências, quando disponíveis.
- A cada edição, no máximo dois ensaios serão publicados.

ETAPAS PARA PUBLICAÇÃO DAS EDIÇÕES TEMÁTICAS

1. Proposição pelos organizadores de edição do BAPI à direção da Diest, com informação do objetivo geral da edição temática, autores e respectivos mini-currículos, título dos artigos previstos e ementa de cada nota de pesquisa e cronograma.
2. Em caso de aprovação, a direção definirá os membros do comitê editorial, a partir de indicação conjunta da coordenação-geral e dos organizadores.
3. A atividade de *desk review*, representada pela apreciação inicial dos trabalhos em relação à aderência aos objetivos e ao formato do BAPI, bem como ao seu potencial de publicação, deverá ser feita pelos organizadores. Cada artigo submetido será avaliado por pelo menos dois membros do comitê editorial, designados pela coordenação-geral da Diest em conjunto com os organizadores.
4. Haverá, para cada edição, uma oficina interna agendada pela coordenação-geral em que os pareceres serão apresentados e debatidos entre o comitê. A presença de autores que sejam da equipe da Diest, dos organizadores, e dos membros do comitê é obrigatória. Em caso de impasse entre o comitê no que diz respeito ao potencial de publicação de algum trabalho, a direção da Diest deverá indicar um terceiro parecerista *ad hoc*.
5. Após a oficina de trabalho, os autores terão prazo definido pelos organizadores para realizar as mudanças sugeridas pelos pareceristas. No caso de autores externos, caberá aos organizadores encaminhar os pareceres e demais sugestões recebidas.
6. As versões finais de cada artigo, já apreciadas pelos organizadores no que diz respeito ao seu conteúdo final e ao atendimento das críticas e sugestões, serão encaminhadas por estes à direção da Diest para realização do e-pedido ao editorial do Ipea.
7. Feito o e-pedido, caberá aos organizadores coordenar com os autores as etapas de revisão e diagramação, até a conclusão da versão final.
8. Caberá à direção em conjunto com os organizadores a realização de evento de lançamento, quando aplicável.
9. Caberá aos organizadores o registro e a guarda de todas as etapas do processo.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Ipea

Revisão e editoração
Editorar Multimídia

Capa
Herllyson da Silva Souza

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
Tel.: (61) 2026 5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 11 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

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

APRESENTAÇÃO

PARTE 1 – O PAPEL DAS IDEIAS NA INSTITUCIONALIDADE DO PLANEJAMENTO ESTATAL PARA O DESENVOLVIMENTO

TRÊS DÉCADAS DA CONSTITUIÇÃO: PLANO PLURIANUAL E PLANEJAMENTO
Paulo Kliass

HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL E RESTRIÇÃO EXTERNA: O LUGAR DAS IDEIAS NA FORMULAÇÃO DA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E NO PLANEJAMENTO DO GOVERNO BRASILEIRO NO PERÍODO RECENTE
Claudio Roberto Amitrano

A LIGAÇÃO ENTRE MENSAGEM E AÇÕES: A ESTRATÉGIA DO PLANO PLURIANUAL 2004-2007 NO DIRECIONAMENTO DO ORÇAMENTO ANUAL
Leandro Freitas Couto

O COMBATE ÀS DESIGUALDADES NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO DISCURSO OFICIAL EM TRÊS PPAS SELECIONADOS
Maurício Mota Saboya Pinheiro

PARTE 2 – AMBIENTE INSTITUCIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

ARRANJO INSTITUCIONAL E O CUSTO FISCAL DA GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA: POSSIBILIDADES ANALÍTICAS E RELEVÂNCIA EMPÍRICA
Luís Carlos Garcia de Magalhães

REGULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: REINTERPRETANDO O "MODELO OFICIAL"
Bruno Queiroz Cunha

ARRANJOS INSTITUCIONAIS HÍBRIDOS E CENTRO ESTRATÉGICO EM INFRAESTRUTURA ECONÔMICA
Mauro Santos Silva

INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA URBANA SOB ARRANJOS FEDERATIVOS HÍBRIDOS: CONSIDERAÇÕES PARA UMA AGENDA DE PESQUISAS APLICADA
Ricardo Antonio de Souza Karam

TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS E INVESTIMENTOS MUNICIPAIS EM INFRAESTRUTURA URBANA
Paulo de Tarso Frazão S. Linhares
Roberto Pires Messenberg

INTEGRANDO DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE: INSTRUMENTOS E ARRANJOS INSTITUCIONAIS NAS POLÍTICAS SOBRE MUDANÇA CLIMÁTICA
Sandra Paulsen

PARTE 3 – DEBATES INTERNACIONAIS E NOVAS AGENDAS DE PESQUISA

DE VOLTA AOS CLÁSSICOS: NOTAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E A HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL
Rute Imanishi Rodrigues

MYRDAL CONTRA WINSLOW: ORIGENS E CONCEITOS CENTRAIS DE UMA POLÊMICA INTERNACIONAL SOBRE SAÚDE E DESENVOLVIMENTO
Roberto Passos Nogueira

DESIGUALDADES E INSTITUIÇÕES: UMA IMPORTANTE E PROMISSORA AGENDA DE PESQUISA
Pedro Cavalcante

ISSN 2237620-8
9 772237 620009

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO