Nota Técnica

RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO E GOVERNABILIDADE À LUZ DA CRISE DA COVID-19

Acir Almeida

Nº 34

Diest
Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Abril de 2020

ipea

Nota Técnica

RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO E GOVERNABILIDADE À LUZ DA CRISE DA COVID-19

Acir Almeida

Nº 34

Diest
Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

ipea

Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, 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
Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Flávia de Holanda Schmidt

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

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
André Tortato Rauen

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 Fiori

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

Nota Técnica

RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO E GOVERNABILIDADE À LUZ DA CRISE DA COVID-19

Acir Almeida

Nº 34

Diest
Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Abril de 2020

ipea

EQUIPE TÉCNICA

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

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 da Economia.

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

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 7

2 UM GOVERNO MINORITÁRIO E POLARIZADO 7

3 MUDANÇA LEGISLATIVA 8

4 GESTÃO DE GOVERNO E PRODUÇÃO LEGISLATIVA 9

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 11

REFERÊNCIAS 12

1 INTRODUÇÃO

A crise gerada pela pandemia da Covid-19 inaugurou mais um capítulo da relação turbulenta entre o atual governo e o Congresso, tornando ainda mais evidentes os prejuízos para a capacidade do Estado de produzir decisões eficazes com agilidade. O desacordo entre os poderes tem dois elementos centrais: a insistência do presidente em não construir uma coalizão majoritária e os movimentos do Congresso para ampliar suas prerrogativas, particularmente as orçamentárias. O primeiro diz respeito à estratégia de gestão de governo; o segundo, ao quadro institucional.

O objetivo desta breve nota é lançar luz sobre a relação entre o governo e o Congresso e apontar possibilidades de resolução, tendo em mente a questão da governabilidade. Para tanto, primeiro ofereço uma interpretação sobre a natureza daquela relação, levando em conta fatores conjunturais e estruturais. Em seguida, com base na experiência brasileira do pós-1988, identifico a estratégia de gestão de governo mais favorável à aprovação legislativa das iniciativas do Executivo. Os principais pontos da nota são os a seguir.

1) Na origem do conflito entre os dois poderes há um fator conjuntural: a configuração produzida pela última eleição, de um presidente minoritário com posições muito distantes da preferência majoritária entre os congressistas.
2) Há também um fator estrutural: mudanças legislativas na direção de maior protagonismo institucional do Congresso, cuja origem é anterior ao atual governo.
3) A produção legislativa do Executivo é maior quando o presidente organiza sua base de apoio na forma de uma coalizão majoritária, e maior ainda quando o faz seguindo critérios partidários.

É importante salientar que, embora a crise atual tenha motivado este exercício de diagnóstico e as recomendações dele decorrentes, ela não é o foco. A preocupação é mais geral: identificar estratégias de gestão política mais favoráveis à governabilidade (o que se estende a situações de crise), considerando o quadro institucional.

2 UM GOVERNO MINORITÁRIO E POLARIZADO

O Congresso intensificou seu protagonismo durante o atual governo, impondo ao presidente importantes reveses legislativos, incluindo a redução do seu controle sobre o orçamento.[1] Esse padrão tem sido caracterizado como um parlamentarismo informal, no sentido de que o Congresso está extrapolando suas funções e esvaziando o Executivo, o que, alguns acreditam, terá consequências negativas para a governabilidade.

Mas a caracterização é infundada, pois nas democracias parlamentares não é o Legislativo quem tem a iniciativa e o domínio sobre a produção de políticas públicas, e sim o Executivo, por meio de uma delegação tácita de poderes da sua coalizão de apoio. Na realidade, forte protagonismo do Legislativo é um fenômeno bastante familiar ao presidencialismo norte-americano em contextos de "governo dividido polarizado", isto é, quando o partido da oposição controla o Congresso e sua preferência é muito divergente da presidencial. Nessa situação, o presidente não consegue nem mesmo preservar seus vetos e, assim, a maioria oposicionista passa a controlar a produção de leis. Nesse "governo congressual", o Executivo perde a capacidade de implementar sua agenda de políticas, mas não há necessariamente perda de governabilidade, pois o Legislativo é capaz de aprovar uma agenda alternativa (Colomer e Negretto, 2005).

No Brasil, assim como nos demais sistemas presidenciais multipartidários, governos congressuais são pouco prováveis, por dois motivos: raramente um partido de oposição consegue eleger uma maioria parlamentar e a centralidade política do presidente o torna o formador natural de coalizões. Todavia, a resistência do atual presidente em construir uma base de apoio e o seu posicionamento extremo em várias questões contribuíram para a formação de um bloco majoritário não governamental, chamado Centrão, composto por partidos do centro e da direita moderada, que supostamente controla a agenda legislativa e, por isso, seria a principal força responsável pelas derrotas do governo. Mas está o Centrão minimamente organizado de maneira a viabilizar um governo congressual? Ele consiste em uma coalizão propriamente dita?

Para responder essa pergunta, calculei a taxa de atropelamento de cada partido, isto é, a porcentagem das votações nominais de plenário em que o partido votou majoritariamente contra uma matéria que, no entanto, foi aprovada. Taxas de atropelamento nulas (ou insignificantes) são uma característica-chave de coalizões majoritárias porque indicam a existência de um acordo mínimo vinculante entre os seus partidos, qual seja, que todos devem cooperar para que nenhuma matéria contrária ao interesse de qualquer um deles seja aprovada (Amorim Neto, Cox

1. Os exemplos mais notórios de reveses do governo são a revogação do decreto que flexibilizava a posse e o porte de armas, a atenuação da reforma da previdência, a ampliação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a execução impositiva das emendas de bancada.

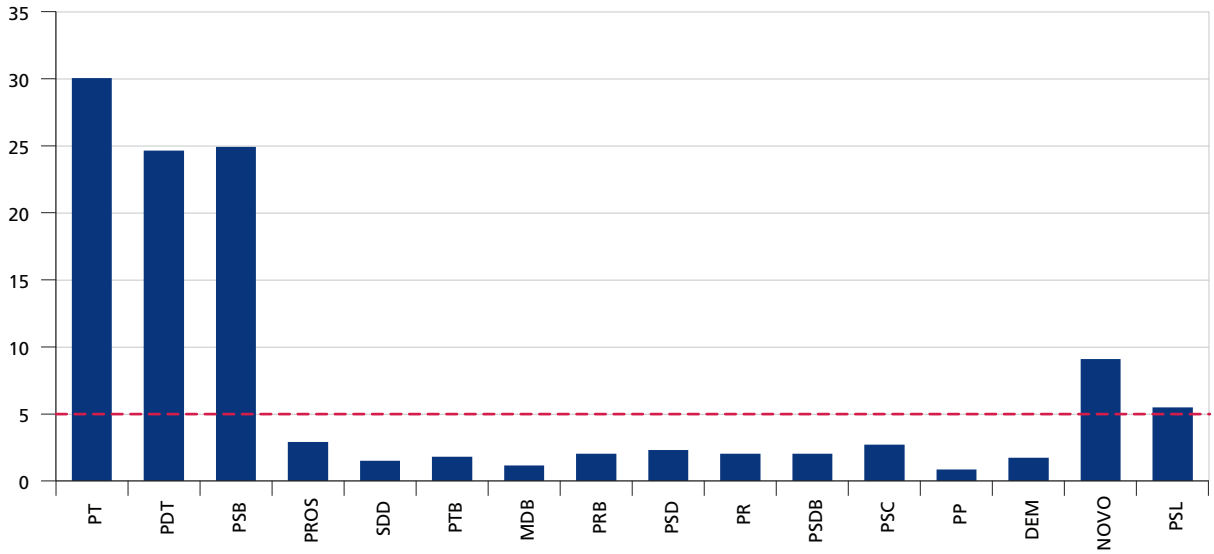
e McCubbins, 2003). Quando tal acordo vigora, somente os partidos que não fazem parte da coalizão são atropelados com frequência significativa.

O gráfico 1 ilustra as taxas de atropelamento dos principais partidos da Câmara dos Deputados, no ano legislativo de 2019. Consideram-se taxas menores que 5% (linha vermelha) como insignificantes. Como esperado, os partidos de oposição – Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT) e Partido Socialista Brasileiro (PSB) – apresentam taxas de atropelamento elevadas. O partido presidencial (Partido Social Liberal – PSL) apresenta taxa muito menor, mas que não pode ser considerada insignificante (5,5%). Por sua vez, todos os partidos que compõem o Centrão – do Partido Republicano da Ordem Social (PROS) ao Democratas (DEM) – apresentam taxas praticamente nulas, o que indica que eles de fato compõem uma coalizão majoritária organizada.

GRÁFICO 1

Taxas de atropelamento de partidos selecionados – Câmara dos Deputados (2019)

(Em %)



Fonte: Câmara dos Deputados/Plenário. Disponível em: <www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario>.
Elaboração do autor.
Obs.: Partidos alinhados segundo sua posição no eixo esquerda-direita (aproximadamente).

A existência de uma coalizão parlamentar majoritária estável que exclui o presidente e seu partido é algo inédito na nossa experiência. Considerando-se as regras do jogo legislativo, e supondo que o presidente não seja capaz de mobilizar apoio parlamentar para manter seus vetos, o cenário favorece um governo congressual. Nesse caso, a governabilidade, em termos de produção legislativa, deve ser crescente na capacidade interna do Centrão de construir uma agenda positiva, ou seja, de ir além do compromisso mínimo de evitar a aprovação de matérias contrárias aos interesses dos seus membros.

3 MUDANÇA LEGISLATIVA

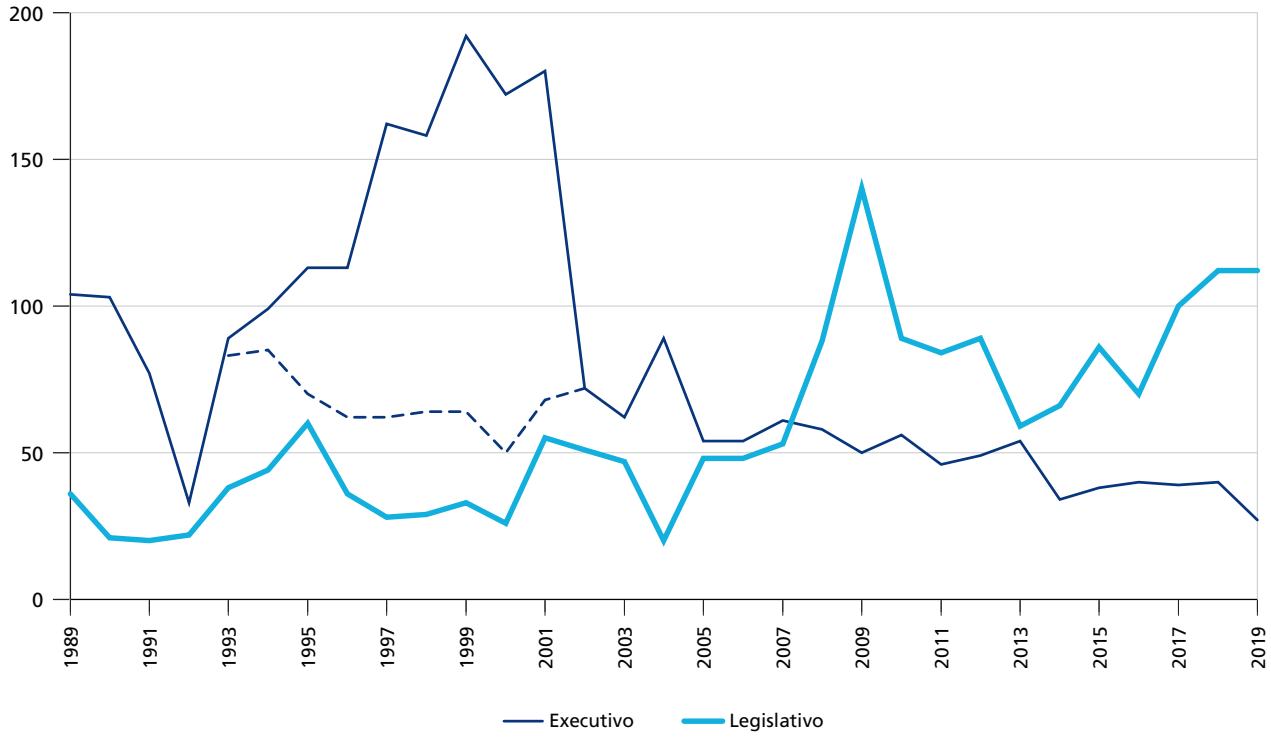
O protagonismo do Congresso se acentuou no governo atual, mas começou bem antes dele. É bom lembrar que os dois últimos presidentes também sofreram vários reveses legislativos importantes. A própria redução do controle do Executivo sobre o orçamento teve início em 2013, quando o Congresso tornou impositivas as emendas individuais dos parlamentares. Mas o marco na mudança de postura do Congresso ocorrera em 2008, quando a produção legislativa de origem parlamentar superou a presidencial pela primeira vez, dando início a um período inédito de dominância congressual.

O gráfico 2 mostra a evolução das quantidades totais de leis ordinárias (não orçamentárias) e complementares originadas no Executivo e no Legislativo, por ano de promulgação. Em todos os anos desde 1989 até 2007, a produção legislativa consistiu majoritariamente de iniciativas governamentais. O predomínio foi extraordinariamente maior na segunda metade dos anos 1990 e até 2001, em razão de muitas medidas provisórias (MPs) terem sido reeditadas com alteração substantiva no texto original – o que, na prática, equivalia a editar novas leis, em razão da sua vigência imediata.[2] No entanto,

2. Para as MPs reeditadas antes de 2002, considerei como data de aprovação o 30º dia após a edição, que era o prazo de deliberação vigente à época. As reedições sem alteração substantiva de texto não foram contadas. Para as medidas que contêm matérias distintas (multitemáticas), contei cada matéria separadamente.

a partir de 2008, o padrão se inverteu, com a produção de origem congressual passando a superar a presidencial, embora com oscilações. A grande diferença observada em 2019 (27 leis do Executivo e 112 do Congresso) apenas segue esse padrão.

GRÁFICO 2
Número de leis federais promulgadas, por origem e ano



Fontes: Plénario (www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario) e Sistema de Informação Legislativa (Sileg) (www.camara.leg.br/sileg/default.asp)/Câmara dos Deputados; Senado Federal (www25.senado.leg.br/web/atividade/materias); e Presidência da República (www4.planalto.gov.br/legislacao).
Elaboração do autor.
Obs.: Somente leis ordinárias não orçamentárias e leis complementares. A linha pontilhada é a série sem as MPs reeditadas com alteração.

Embora ainda não exista uma explicação bem estabelecida para a mudança de padrão legislativo, uma hipótese que encontra razoável apoio nos dados é que o localismo – isto é, a representação de interesses geograficamente concentrados – perdeu importância ao longo dos anos, o que teria aumentado os incentivos dos parlamentares para participarem ativamente da produção de políticas públicas e, eventualmente, ampliarem seu controle (Almeida, 2018, cap. 3).[3] Se isso for verdade, então estamos diante de uma mudança estrutural, com potenciais implicações para o quadro institucional, em termos de extensão da delegação legislativa ao presidente.

Considere, por exemplo, o principal instrumento legislativo do Executivo, a MP. Há evidência razoável de que seu uso é crescente na convergência de interesses e na cooperação do presidente (ou do ministro que propõe a medida) com o Congresso (*idem*). Assim, com os congressistas valorizando mais a participação na produção de leis, a delegação para o uso desse instrumento tende a diminuir – por exemplo, por meio de interpretação mais rígida da cláusula constitucional de relevância e urgência. Em termos práticos, isso equivale a uma mudança do quadro institucional, na direção de reduzir a extensão dos poderes legislativos do Executivo.

4 GESTÃO DE GOVERNO E PRODUÇÃO LEGISLATIVA

Quando inexiste um partido majoritário, governo de coalizão é a fórmula consagrada da governabilidade. Todavia, no Brasil esse modelo de gestão tem sido frequentemente acusado de disfuncionalidade. O argumento é velho e bem conhecido: parte-se da premissa de que os laços dos congressistas com os eleitores são clientelistas, do que se deduz que o fisiologismo impera na relação dos partidos com o Executivo, prejudicando a governabilidade. Mas essa tese é controversa e a evidência a seu respeito inconclusiva (Figueiredo e Limongi, 2005; Pereira e Mueller, 2002; Vasselai e Mignozzetti, 2014; Zucco, 2009).

3. A representação localista prioriza a transferência de recursos federais para municípios, o que requer maior dedicação a atividades extra legislativas, como a atuação junto a ministérios para liberar verbas.

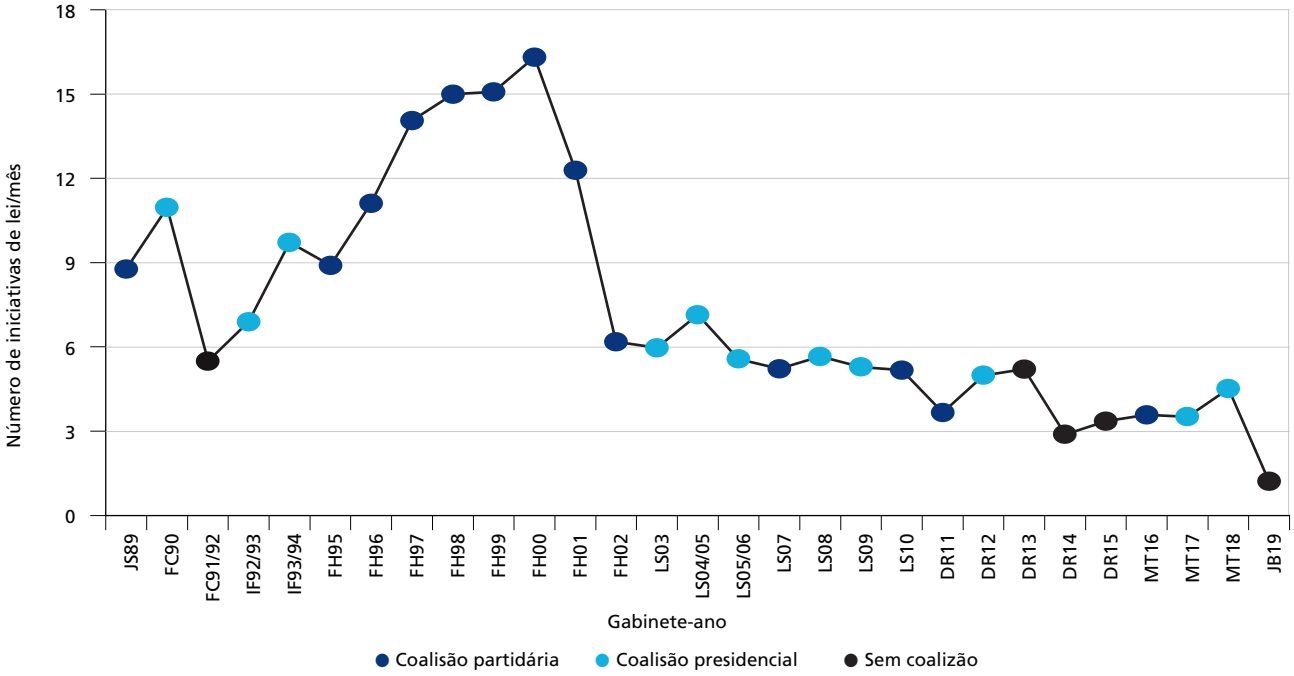
Antes de avaliar a relação entre gestão de governo e produção legislativa, é necessário reconhecer que os presidentes do pós-1988 nem sempre organizaram suas bases de apoio segundo a lógica partidária. Por exemplo, Collor (1990-1992) governou com uma base não partidária, que foi razoavelmente eficaz durante seu primeiro ano. O que, então, distingue uma coalizão de governo partidária de uma não partidária? Como mencionei anteriormente, coalizões majoritárias caracterizam-se por um acordo mínimo vinculante, pelo qual seus membros evitam a aprovação de certas matérias. No Brasil, o principal mecanismo dos partidos para pôr em prática tal acordo é o controle sobre a pauta de votações, pois eles não dispõem de recursos suficientes para impor disciplina em plenário. Como não controlam votos, eles filtram o que é colocado em votação. Assim, se o presidente constrói uma coalizão majoritária em moldes partidários, então nenhuma matéria contrária ao seu interesse ou dos partidos aliados deve ser colocada em votação no plenário. Logo, a implicação é que para todo partido da coalizão deve ser nula a taxa de objeção, isto é, a porcentagem das votações nominais em que o partido vota majoritariamente contra matérias sujeitas ao controle de pauta.[4]

Por sua vez, o presidente dispõe de recursos para impor disciplina, mas não de poder para filtrar o que pode ser submetido ao plenário. Logo, se ele constrói uma coalizão majoritária sem observar critérios partidários, então matérias contrárias ao seu interesse ou de aliados podem ser colocadas em votação, mas não devem ser aprovadas, por causa da imposição de disciplina. Pode-se inferir, assim, que uma coalizão é partidária quando as taxas de objeção (e de atropelamento) dos seus partidos são nulas, e que uma coalizão é presidencial (não partidária) quando as taxas de atropelamento dos seus partidos são nulas, mas as de objeção são significativas. Por eliminação, quando as taxas de atropelamento dos partidos são significativas, então deve-se concluir que eles não estão organizados na forma de uma coalizão majoritária.

O gráfico 3 permite visualizar a evolução tanto da gestão de governo quanto da produção legislativa do Executivo (PLE), ao longo do pós-1988. A PLE, ilustrada pela linha, consiste nas médias mensais de projetos de lei ordinária ou complementar do Executivo aprovados na Câmara dos Deputados, durante cada gabinete-ano.[5] As cores dos pontos da série indicam o formato organizacional da base de apoio do presidente em cada gabinete-ano, se uma coalizão partidária, uma coalizão presidencial ou ausência de coalizão (base não organizada ou minoritária), segundo os critérios definidos no parágrafo anterior.

GRÁFICO 3

Produção legislativa mensal do Executivo e tipo de base de apoio, por gabinete-ano – Câmara dos Deputados (1989-2019)



Fontes: Câmara dos Deputados (www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario); e Presidência da República (www4.planalto.gov.br/legislacao).
Elaboração do autor.
Obs.: Matérias não orçamentárias e de lei complementar. Inclui reedições de MP com alteração substantiva do texto.

4. Não estão sujeitos ao controle de pauta, por exemplo, emendas e requerimentos apresentados diretamente no plenário.

5. Defini os gabinetes-ano com base no ano legislativo (de fevereiro ao janeiro seguinte) e mudanças na composição do ministério. O uso da produção da Câmara, em vez das leis promulgadas, deve-se à contemporaneidade com a gestão de governo. Como as leis resultam de decisões bicamerais que podem ter intervalos longos entre si, a associação com a gestão de governo é mais problemática.

Coalizões partidárias prevaleceram nas presidências Fernando Henrique e Sarney (1989), mas também ocorreram pontualmente nas de Lula 2 (2007 e 2010), Dilma 1 (2011) e Temer (2016). Coalizões presidenciais predominaram nas presidências Itamar e Lula 1, mas também ocorreram nas de Collor (1990), Lula 2 (2008 e 2009), Dilma 1 (2012) e Temer (2017 e 2018). Por fim, a base não esteve organizada na forma de coalizão durante Collor (1991 e 1992), Dilma (2013 a 2015) e Bolsonaro.

A PLE foi substancialmente maior durante as coalizões partidárias de Fernando Henrique. Nos demais períodos, todavia, não se observa diferença clara entre essas coalizões e as presidenciais. Por sua vez, a PLE parece ser menor nos períodos sem coalizão organizada. Também é importante notar a aparente tendência de queda da PLE a partir dos anos 2000, que se acirrou no governo atual.

Para avaliar a relação entre o tipo de base de apoio e a PLE, levando em conta a provável tendência de queda da segunda, realizei análises estatísticas multivariadas.[6] Elas revelaram diferenças significativas no nível da PLE entre os três tipos. Relativamente à situação na qual a base de apoio não está organizada como uma coalizão, estima-se que a PLE seja 37% maior durante coalizões presidenciais e 64% maior durante coalizões partidárias. Ambas as diferenças são substanciais e, do ponto de vista estatístico, são pelo menos moderadamente significativas (confiança de 95% ou mais). Ou seja, esses resultados preliminares indicam que o desempenho legislativo do Executivo é melhor quando o presidente organiza sua base de apoio como uma coalizão majoritária, e melhor ainda quando o faz seguindo critérios partidários.

A análise também confirmou a tendência de queda da PLE, com elevada confiança estatística. Na realidade, a tendência é responsável por cerca de metade da variância da PLE. Isso reforça a suspeita de influência de fatores estruturais, tal como argumentei na seção 2, independentemente de aspectos conjunturais, como gestão de governo e potencialmente outros.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O atual protagonismo do Congresso é resultado natural da configuração política produzida pela última eleição, de um presidente minoritário e com preferências muito distantes da maioria parlamentar. Por essa interpretação, os constantes atritos entre os dois poderes dizem menos a respeito da legitimidade do comportamento do Congresso e mais sobre a (falta de) inclinação do presidente para construir uma agenda compartilhada.

As primeiras respostas legislativas da União à crise da Covid-19 confirmam essa caracterização. Enquanto o presidente defendia medidas conflitantes com as recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do Fundo Monetário Internacional (FMI) (Georgieva e Ghebreyesus, 2020), as lideranças parlamentares davam uma demonstração contundente de capacidade de articulação e cooperação, aprovando, em tempo recorde, uma série de medidas alinhadas com tais recomendações. Foi assim que os congressistas aumentaram o valor originalmente proposto pelo governo para o auxílio emergencial aos informais, desempregados e microempreendedores, de R$ 200,00 para R$ 600,00; reduziram o prazo de votação de medidas provisórias, de 120 para 16 dias, para agilizar o processo legislativo; e criaram um "orçamento de guerra" para os gastos com a pandemia, separado e com menos restrições. Essa última medida também inclui uma inovação na governança, que é consistente com o protagonismo do Congresso: a criação de uma nova instância de gestão da crise, sobrepondo a que já havia sido criada na Casa Civil, e com a proposta de o Congresso poder sustar qualquer decisão em caso de "ofensa ao interesse público".

O presidente ainda não parece estar disposto a se articular com o Congresso e suas lideranças, nem mesmo para resolver uma crise tão séria. Pode-se discutir se essa decisão reflete uma preferência pessoal ou um estilo de fazer política. Qualquer que seja o caso, porém, o conhecimento científico acumulado mostra que ela não é sensata quando se consideram as implicações para a governabilidade. No que diz respeito ao desempenho legislativo do Executivo, nossa experiência mostra que ele é melhor quando o presidente organiza sua base de apoio como uma coalizão majoritária, especialmente quando o faz obedecendo critérios partidários. Também é necessário levar em conta os custos associados aos diferentes tipos de base, um desafio que ainda requer mais investimento de pesquisa. Não obstante, os achados desta nota a respeito do desempenho legislativo dos presidentes brasileiros vão ao encontro do que defende grande parte da literatura especializada, que a gestão de governo deve levar em conta o apoio dos partidos no Congresso (Palermo, 2000).

6. Utilizei um modelo binomial negativo da contagem de projetos aprovados, com erros-padrão corrigidos para correlação serial de primeira ordem. As variáveis independentes são o tipo de base, o tempo decorrido desde 1988 e da duração do gabinete-ano.

Observar esse preceito será ainda mais necessário nos anos vindouros, pois o protagonismo do Congresso parece ser uma tendência com causas estruturais, que também se manifesta por meio da redefinição progressiva do quadro institucional, pela qual ele recupera poderes dos quais abriu mão na Constituição de 1988. Isso significa que os próximos presidentes dependerão ainda mais do Congresso para implementar suas políticas e, por isso, deverão, mais do que nunca, ter inclinação e habilidade para negociar e cooperar.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. **Governo presidencial condicionado**: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

AMORIM NETO, O.; COX, G. W.; McCUBBINS, M. D. Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-1998. **World Politics**, v. 55, n. 4, p. 550-578, 2003.

COLOMER, J. M.; NEGRETTO, G. L. Can presidentialism work like parliamentarism? **Government and Opposition,** v. 40, n. 1, p. 60-89, 2005.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

GEORGIEVA, K.; GHEBREYESUS, T. A. Some say there is a trade-off: save lives or save jobs – this is a false dilemma. **The Telegraph**, 3 abr. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2XjXE4d>.

PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2002.

VASSELAI, F.; MIGNOZZETTI, U. G. O Efeito das emendas ao orçamento no comportamento parlamentar e a dimensão temporal: velhas teses, novos testes. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 57, n. 3, p. 817-853, 2014.

ZUCCO, C. Ideology or what? Legislative behavior in multiparty presidential settings. **The Journal of Politics**, v. 71, n. 3, p. 1.076-1.092, 2009.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação
Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão
Camilla de Miranda Mariath Gomes
Everson da Silva Moura

Editoração
Aeromilson Trajano de Mesquita
Cristiano Ferreira de Araújo
Danilo Leite de Macedo Tavares
Herllyson da Silva Souza
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

Capa
Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

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 linux libertine 10/13 (texto)
Ubuntu bold (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

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

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA