



REVISTA BRASILEIRA DE
**PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO**



Expediente

Editor Márcio Gimene de Oliveira, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Equipe Editorial

André da Paz, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Bruno Conceição, Fundação de Apoio à Escola Técnica
Daniel Conceição, Universidade Federal do Rio de Janeiro
Eduardo Rodrigues, Governo do Distrito Federal
Elaine Marcial, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Gustavo Noronha, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
José Celso Cardoso Jr, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
José Luiz Pagnussat, Escola Nacional de Administração Pública
Leandro Couto, Governo do Distrito Federal
Leonardo Pamplona, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Mayra Juruá, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
Pedro Rossi, Universidade Estadual de Campinas
Raphael Padula, Universidade Federal do Rio de Janeiro
Ronaldo Coutinho, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Thiago Varanda, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Thiago Mitidieri, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Assessoria de Comunicação Natália Ribeiro Pereira

Diagramação Leandro Celes (Curupira Design)

Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento

ISSN: 2237-3985

Uma publicação da **ASSECOR - Associação Nacional dos
Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento**

SEPN Qd.509 Ed. Isis 1.º Andar Sala 114 - Asa Norte - Brasília/DF
CEP. 70750-000 - Fone: (61) 3274-3132 / 3340-0195 - Fax: (61) 3447-9691
www.assecor.org.br

Sumário

Artigos

- O caminho para os direitos sociais na Constituição Brasileira** 4
The path to social rights in Brazilian Constitution
Luiz Fernando Arantes Paulo
- Equipamentos culturais e acesso à cultura: convergências entre a política cultural do município do rio de janeiro e o plano nacional de cultura.** 25
Cultural equipments and access to culture: convergence between county cultural policy of Rio de Janeiro and culture national plan.
Andreia Ribeiro Ayres
Luana dos Anjos Silva
- Humanização e Gestão por Inteligências para Reforma do Setor Público** 41
Humanization and Management by Intelligences for Public Sector Reform
Cristiano Trindade de Angelis
- RS 2030 - Uma Agenda de Desenvolvimento Territorial a procura de um Planejamento Nacional** 64
RS 2030 - A Territorial Development Agenda looking for a National Planning
Álvaro Pontes de Magalhães Jr.
- Emergência e Declínio do Governo Dilma Rousseff à Luz das Capacidades do Estado Brasileiro (2011-2016)** 94
Emergence and Decline of the Government Dilma Rousseff to the Light of the Brazilian State Capacities (2011-2016)
Carlos Eduardo Santos Pinho

O caminho para os direitos sociais na Constituição Brasileira



The path to social rights in Brazilian Constitution

Luiz Fernando Arantes Paulo <paulistanous@yahoo.com>

Analista de Planejamento e Orçamento. Ministério da Saúde. Brasília, Brasil.

Recebido 18-mai-16 **Aceito** 27-mai-16

Resumo A Constituição Federal de 1988 foi prodigiosa em garantir direitos sociais, como saúde, educação, trabalho, moradia, entre outros. Para aplicar bem os recursos e gerar o maior grau de satisfação da população de forma sustentável, a Constituição de 1988 reconhece a necessidade de que as ações do Estado sejam realizadas de forma planejada. O objetivo deste trabalho é demonstrar que a Constituição Federal preocupou-se em garantir consequência ao planejamento, construindo um Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento, que articula desde o reconhecimento e delimitação de direitos até a realização das despesas públicas, com a consequente oferta de bens e serviços. Assim, decisões judiciais que definem a realização de despesas públicas desconsiderando as escolhas definidas no Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento, além de flagrantemente inconstitucionais, representam um patrocínio do Poder Judiciário à improvisação na gestão pública.

Palavras-chave: Direito Constitucional, Direito Administrativo, Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento, Gestão Pública.

Abstract *The Federal Constitution of 1988 was prodigious in ensuring social rights, recognizing the duty of the State to provide health, education, work, housing, among other rights. The realization of these rights depends on the state action, which can occur directly, by the provision of public goods and services, or indirectly, as a normative and regulating agent of economic activity. In any case, government action must take place in a planned manner, pursuant to art. 174 of the Constitution. The objective of this work is to demonstrate that judicial decisions involving social rights should respect the constitutional way to the realization of rights, materialized by the instruments provided in the constitutional system of planning and budget, otherwise the Judiciary harm the principles of public administration entered in art . 37 and sponsor improvisation in public administration.*

Key-words: *Constitutional Law, Administrative Law, Constitutional System of Planning and Budget, Public Management.*

Introdução

A Constituição Federal de 1988 foi prodigiosa em garantir direitos sociais, como saúde, educação, trabalho, moradia, entre outros. A realização desses direitos depende em grande parte da atuação do Estado, que pode se dar diretamente, pela oferta de bens e serviços públicos, ou indiretamente, como agente normativo e regulador de atividade econômica.

Para aplicar bem os recursos e gerar o maior grau de satisfação da população de forma sustentável, a Constituição de 1988 reconhece a necessidade de que as ações do Estado sejam realizadas de forma planejada. É nesse sentido o art. 174, que define que o planejamento é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Esse planejamento pode se manifestar de diferentes formas. Na Constituição Federal de 1988 é possível identificar três expressões distintas de planejamento em numerosos dispositivos, sob as seguintes denominações: política, plano e programa.

O objetivo deste trabalho é demonstrar que a Constituição Federal preocupou-se em garantir consequência ao planejamento, construindo um Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento que articula desde o reconhecimento e delimitação de direitos até a realização das despesas públicas, com a consequente oferta de bens e serviços.

Para tanto, o trabalho foi organizado em 5 seções, além desta introdução e da conclusão. Nas três primeiras seções, o desafio é investigar se é possível encontrar uma conceituação para política, plano e programa coerente com as normas constitucionais e que tenha utilidade para definir as funções associadas a cada uma delas dentro de um amplo sistema de planejamento governamental. São examinadas as normas constitucionais que disciplinam as expressões de planejamento e como essas expressões são utilizadas em leis ordinárias e interpretadas pela doutrina.

Uma vez delimitados conceitos e conteúdos das expressões de planejamento, a quarta seção examina como política, plano e programa se articulam com as leis orçamentárias para a definição das despesas públicas, configurando o que este trabalho denomina como Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento.

Por fim, a quinta seção aborda como o Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento deve condicionar o exame judicial de demandas envolvendo direitos, esclarecendo em que medida a decisão do magistrado deve observar as escolhas públicas formalizadas em políticas, planos, programas e orçamentos, sob pena do Poder Judiciário patrocinar a improvisação na gestão pública.

Conclui-se que decisões judiciais que desrespeitam as institucionalidades previstas na Constituição Federal relativas ao Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento, ainda que efetivas para oportunizar a satisfação de pretensões individuais, contribuem para ampliar a iniquidade no acesso a direitos sociais e retardam o amadurecimento da gestão pública.

Política como reconhecimento de direitos e estabelecimento de regras

A expressão “política” como forma de planejamento governamental aparece em vinte e quatro dispositivos na Constituição Federal de 1988, com maior destaque para a expressão “política agrícola”, que aparece cinco vezes, conforme quadro abaixo:

Quadro 1 – Política na Constituição Federal de 1988

POLÍTICA	DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS
política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores	art. 22, inciso VII
política nacional de transportes	art. 22, inciso IX
política de educação para a segurança do trânsito	art. 23, XII
política de administração e remuneração de pessoal	art. 39, <i>caput</i>
política remuneratória	art. 127, §2º
política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (LDO)	art. 165, §2º
política tarifária (lei)	art. 175, § único, inciso III
POLÍTICA URBANA	TÍTULO VII, CAPÍTULO II
política de desenvolvimento urbano (competência municipal / lei)	art. 182, <i>caput</i>
política de desenvolvimento e de expansão urbana (competência municipal)	art. 182, §1º
POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA	TÍTULO VII, CAPÍTULO III
política agrícola (lei)	art. 187, <i>caput</i>
	art. 187, §2º
	art. 188, <i>caput</i>
	ADCT, art. 50
políticas sociais e econômicas	art. 196, <i>caput</i>
política de saneamento básico	art. 200, inciso IV
políticas(<i>de assistência social</i>)	art. 204, inciso II
política nacional de cultura	art. 216-A, §1º
políticas culturais	art. 216-A, §1º, inciso VII
política cultural	art. 216-A, §2º, inciso II
políticas setoriais de governo	art. 216-A, §3º
políticas específicas	art. 227, §1º

Fonte: Constituição Federal de 1988. Elaboração própria.

A maioria dos dispositivos citados não possui qualquer descrição do que seria “política”, ou qual o conteúdo que carrega. Em diversos dispositivos, está apenas atribuindo competência para quem de

direito dispor sobre determinada política (arts. 22, 23, 39, 127, 165, 175, 200 e 204). Em dois dispositivos (art. 196 e art. 227, §1º) é apresentada como um meio de garantia de direitos e em outro há apenas a previsão de existência de um “conselho de política cultural” (216-A, §2º, II).

Os maiores destaques são os referentes à “política urbana”, à “política agrícola” e à “política cultural”. A “política urbana”, que nomeia um capítulo da Constituição, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes e tem o plano diretor como instrumento básico. Há uma precedência da “política” em relação ao “plano”, no qual este é instrumento do primeiro. É curioso notar que, de acordo com o texto constitucional, o sucesso da política urbana, ao garantir o bem-estar dos cidadãos, parece tornar dispensável qualquer outra política nas cidades.

Com relação à “política agrícola”, os dispositivos apenas mencionam os atores envolvidos e os objetos a serem considerados, e o fato dessa política dever ser compatível com a reforma agrária. Os dispositivos ligados às “políticas culturais” mencionam a sua característica de transversalidade, sendo que política nacional de cultura é fundamento do Sistema Nacional de Cultura e as diretrizes desta política serão estabelecidas pelo Plano Nacional de Cultura. Neste caso, há uma precedência do “plano” em relação à “política”, já que o primeiro deve estabelecer as diretrizes para o segundo.

Portanto, na Constituição, política tanto pode ser instrumentalizada pelo plano (política urbana), como pode ser estabelecida a partir dele (política cultural). Há uma reconhecida interface entre essas duas expressões de planejamento, porém, não há subsídio suficiente para delimitar o conceito e conteúdo de “política” como uma expressão do planejamento. Há mesmo uma dúvida se é possível encontrar um núcleo de significado que seja comum entre todos os dispositivos mencionados.

Para encontrar significado mais preciso de política, os dispositivos constitucionais devem ser analisados à luz da legislação infraconstitucional relacionada e consideradas ainda as argumentações existentes na doutrina.

Com relação à legislação infraconstitucional, como amostragem escolhida para esta pesquisa, foram consideradas as leis referentes a políticas nacionais publicadas entre os anos de 2000 e 2014. O período escolhido é suficiente para abarcar quatro diferentes legislaturas e contou com três diferentes presidentes da República. Como o trabalho busca identificar elementos comuns que caracterizem o conceito e conteúdo de “política” como expressão do planejamento, é possível afirmar que o período contemplado na pesquisa é suficiente para afastar a suspeita de uma visão particular e parcial sobre a matéria.

Entre os anos de 2000 e 2014, foram publicadas dezoito leis versando sobre políticas nacionais abordando os mais diversos assuntos, conforme quadro abaixo:

Quadro 2 – Legislação infraconstitucional sobre políticas nacionais – 2000-2014

POLÍTICA NACIONAL	ANO	LEI
Irrigação	2013	Lei nº 12.787
Integração Lavoura-Pecuária-Floresta	2013	Lei nº 12.805
Mobilidade Urbana	2012	Lei nº 12.587
Proteção e Defesa Civil	2012	Lei nº 12.608
Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista	2012	Lei nº 12.764
Incentivo ao Manejo Sustentado e ao Cultivo do Bambu	2011	Lei nº 12.484
Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária	2010	Lei nº 12.188
Resíduos Sólidos	2010	Lei nº 12.305
Segurança de Barragens	2010	Lei nº 12.334
Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca	2009	Lei nº 11.959
Mudança do Clima	2009	Lei nº 12.187
Turismo	2008	Lei nº 11.771
Gestão de Floresta Públicas	2006	Lei nº 11.284
Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais	2006	Lei nº 11.326
Biossegurança	2005	Lei nº 11.105
Livro	2003	Lei nº 10.753
Sangue	2001	Lei nº 10.205
Conservação e Uso Racional de Energia	2001	Lei nº 10.295

Fonte: Elaboração própria

Além dos numerosos exemplos de “políticas” estabelecidas em lei, existem casos em que o Poder Executivo se utilizou de Decreto para definir a matéria sem a participação do Congresso Nacional, como no caso da Política de Desenvolvimento Regional, estabelecida por meio do Decreto nº 6.047/2007.

A Constituição é expressa em estabelecer a competência do Congresso Nacional para dispor sobre planos e programas, mas é omissa em relação à política. Não é objetivo deste trabalho, contudo, debater sobre a competência do Poder Executivo para estabelecer políticas por meio de Decreto. Apenas se esclarece que para a presente pesquisa só foram consideradas as leis ordinárias, com a devida participação do Poder Legislativo.

Ao analisar o conteúdo presente nas leis referentes a políticas nacionais listadas no quadro acima, é possível identificar um núcleo comum a maioria delas, que trata de regras gerais, diretrizes, direitos, princípios, objetivos, competências e instrumentos disponíveis. Em geral, os objetivos são comunicados como ideais a serem perseguidos, e não há uma previsão de prazo ou meios de verificação. As leis que disciplinam políticas, em grande medida, organizam as obrigações do Estado e dos particulares, inclusive identificando as institucionalidades envolvidas e respectivas competências.

Na doutrina, definir “política” é matéria controversa. Para Bucci (2008), não é possível uma definição jurídica para política pública, em razão de suas características essencialmente multidisciplinares.

A pretensão deste trabalho é no sentido contrário, por julgar indispensável a conceituação das expressões de planejamento para compreender as regras constitucionais aplicáveis à Administração na realização das despesas públicas. Admite-se, contudo, que a Constituição adota a expressão “política” com dois sentidos¹, e “política pública” com um terceiro². O esforço aqui empreendido tem como objetivo identificar o conceito de “política” como expressão do planejamento e conforme regulamentado na legislação infraconstitucional.

Para Frey (2000, p.217), “política” refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões. Para Cavalcanti (2007), política refere-se à tomada de decisões e às ações destinadas a atender metas e objetivos estipulados pelo governo. São as políticas públicas que orientam as atividades governamentais concretizadas para solucionar problemas que podem atingir pessoas ou setores. Só podem ser definidas pelo governo, revestidas de autoridade soberana do poder público. Para Appio (2004, p. 2017) políticas públicas são “instrumentos de execução de programas políticos”. Os programas políticos são baseados na intervenção estatal na sociedade voltados a assegurar as condições materiais de uma existência digna a todos os cidadãos. Para estes autores, política parece englobar os planos e políticas, sendo difícil defini-la de forma autônoma.

Para Rua (2009), política pública é um conjunto de decisões e não uma decisão isolada. Assim, embora implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política. O problema desta definição é que não explica como as políticas podem ser expressas em leis, como exemplificado no quadro 2 acima, referente às leis ordinárias que estabelecem políticas nacionais.

Para Dworkin (2002, p. 36), política é “aquele tipo de norma que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade”. Para Dias e Matos (2012, p.12), política é conjunto de princípios, critérios e linhas de ação (ou não ação) do governo que garantem e permitem a gestão do Estado na solução dos problemas nacionais. Para Comparato (1998, p.45), política é “um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado”. Dentre os posicionamentos doutrinários, esses são os que melhor definem política como expressão de planejamento, considerando os dispositivos constitucionais e a legislação sobre o tema, e se encaixam no contexto do sistema constitucional de planejamento e orçamento.

Para este trabalho, considerando os elementos destacados da Constituição, da legislação infraconstitucional e da doutrina, considera-se política *a definição de princípios, objetivos, regras, institu-*

1 “política” como identidade ou expressão de convicções ideológicas e/ou partidárias ou como expressão do planejamento.

2 “política pública” como qualquer realização promovida pelo Poder Público

cionalidades e instrumentos relacionados à garantia de direitos. Trata-se, portanto, da definição do conjunto de objetivos e regras que disciplinam uma área específica.

Plano como compromisso político de alteração da situação problema

A Constituição dispõe expressamente sobre planos como expressão do planejamento público. São diversos tipos de planos, previstos em numerosos dispositivos, conforme quadro abaixo:

Quadro 3 - Planos na Constituição Federal de 1988³

PLANO	DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS
Plano Plurianual	art. 48, inciso II
	art. 62, §1º, alínea "d"
	art. 68, §1º, inciso III
	art. 74, inciso I
	art. 84, inciso XXIII
	art. 165, inciso I
	art. 165, §1º
	art. 165, §4º
	art. 165, §7º
	art. 165, §9º, inciso I
	art. 166
	art. 166, §3º, inciso I
	art. 166, §4º
	art. 166, §6º
	art. 167, §1º
	ADCT, art. 35, §1º, inciso I
	ADCT, art. 35, §2º, inciso I
Planos Nacionais de desenvolvimento econômico e social (<i>integra os planos regionais</i>)	art. 21, inciso IX
	art. 43, §1º, inciso II
Planos Nacionais de Desenvolvimento (<i>incorporados e compatibilizados pelas diretrizes e bases do desenvolvimento nacional equilibrado</i>)	art. 48, inciso IV
	art. 58, §2º, inciso VI
	art. 165, §4º
	art. 166, §1º, inciso II
	art. 174, §1º
Planos Nacionais de ordenação do território	art. 21, inciso IX
Planos Regionais de desenvolvimento econômico e social (<i>integrantes dos planos nacionais</i>)	art. 21, inciso IX
	art. 43, §1º, inciso II
Planos Regionais de Desenvolvimento (<i>incorporados e compatibilizados pelas diretrizes e bases do desenvolvimento nacional equilibrado</i>)	art. 48, inciso IV
	art. 58, §2º, inciso VI
	art. 159, inciso I, alínea "c"
	art. 165, §4º
	art. 166, §1º, inciso II
	art. 174, §1º
Planos Regionais de ordenação do território	art. 21, inciso IX
Planos Setoriais de Desenvolvimento	art. 48, inciso IV
	art. 58, §2º, inciso VI
	art. 165, §4º
	art. 166, §1º, inciso II
Plano de Governo	art. 49, inciso IX
	art. 84, inciso XI
Plano nacional de reforma agrária	Art. 188
Plano nacional de educação	Art. 214
Plano nacional de cultura	Art. 215, §3º
Plano nacional de juventude	Art. 227, §8º, II

Fonte: Constituição Federal de 1988. Elaboração do autor

- 3 Só foram considerados os planos que competem à Administração Federal, razão pela qual não foi incluída a figura do Plano Diretor no quadro, que é de responsabilidade dos municípios com mais de 20 mil habitantes, conforme art. 182, §1º da Constituição Federal.

De todos os planos previstos na Constituição sob responsabilidade da União, o Plano Plurianual é o que possui maior detalhamento. O art. 165, §1º dispõe que o plano plurianual deve estabelecer diretrizes, objetivos e metas para a administração pública federal de forma regionalizada, referente às seguintes despesas: i) despesas de capital; ii) despesas decorrentes das despesas de capital; e iii) despesas relativas aos programas de duração continuada. Em outro dispositivo, define que deve constar do plano todo investimento plurianual. É importante notar ainda que as leis orçamentárias não podem conter dispositivos incompatíveis com o plano plurianual.

Com relação aos planos nacionais da Educação e da Cultura, previstos, respectivamente, no art. 214 e art. 215, §3º, há definição de objetivos e diretrizes perenes, que orientam os planos a serem estabelecidos de tempos em tempos por meio de leis ordinárias. Quanto ao plano nacional de juventude (art. 227, §8º, II), a ser estabelecido por lei ordinária, terá duração decenal e visa a articulação das várias esferas do poder público para a execução de políticas públicas.

Quanto aos planos regionais, devem estabelecer programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, conforme art. 59, inciso I, alínea “c”. Esses planos regionais devem ser executados por organismos regionais previstos em lei complementar, e integram os planos nacionais, de acordo com o previsto no art. 43, §1º, inciso II.

Os planos nacionais, regionais e setoriais devem ser elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional, conforme art. 165, §4º.

Assim, a Constituição oferece alguns elementos para a conceituação e identificação de conteúdo dos planos, que são apontados indistintamente na relação abaixo:

- Estabelecem diretrizes, objetivos e metas;
- Estabelecem programas (de financiamento; de duração continuada);
- Descrevem investimentos plurianuais;
- Condicionam as leis orçamentárias.

Ao examinar a legislação infraconstitucional, entre os anos de 2000 e 2014, apenas 7 leis foram editadas referentes a planos previstos na Constituição, sendo que 4 delas referem-se aos planos plurianuais (PPA 2000-2003, PPA 2004-2007, PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015), conforme quadro abaixo:

Quadro 4 – Legislação infraconstitucional sobre planos – 2000-2014

PLANO	ANO	LEI
Nacional de Educação	2014	Lei nº 13.005
PPA 2012-2015	2012	Lei nº 12.593
Nacional de Cultura	2010	Lei nº 12.343
Nacional de Viação	2008	Lei nº 11.862 (altera Lei nº 5.917/1973)
PPA 2008-2011	2008	Lei nº 11.653
PPA 2004-2007	2004	Lei nº 10.933
PPA 2000-2003	2000	Lei nº 9.989

Fonte: elaboração própria

É preciso anotar que durante o período considerado (entre os anos de 2000 a 2014), ainda foram lançados 2 planos regionais de desenvolvimento por meio de Decretos. O Plano Regional de Desenvolvimento do Xingu (Decreto nº 7.340/2010) e o Plano Regional de Desenvolvimento da área de influência da BR-163 (Decreto nº 6.290/2007). Como a Constituição é expressa em prever que o Congresso Nacional deve dispor sobre os planos regionais de desenvolvimento, é possível questionar a constitucionalidade dos planos definidos unilateralmente pelo Poder Executivo por meio de decretos.

Em outros casos, como o Plano Nacional de Energia e o Plano Nacional de Logística e Transportes, existem apenas documentos gerenciais construídos pelas áreas governamentais interessadas. Nesses casos, o que se pretende é influenciar ou subsidiar a elaboração do plano plurianual, sem qualquer formalização normativa desses planos.

Os planos descrevem os objetivos da Administração em um determinado período de tempo, e os associa a esforços a serem empreendidos. Objetivos e esforços possuem, em regra, quantificações e projeções físicas e financeiras, podendo ser monitorados por meio de indicadores ou pontos de controle.

No caso dos planos plurianuais, até o PPA 2008-2011, havia ainda a previsão de fonte e disponibilidade orçamentária para cada uma das ações programadas, relação que foi amenizada a partir do PPA 2012-2015.

A conceituação de plano é tema pouco abordado pela doutrina. Para Cavalcanti (2007), planos definem programas que são implementados através de projetos. Há uma fragilidade na definição proposta pela autora, uma vez que os planos seriam apenas a reunião de programas, não podendo ser caracterizados de forma autônoma.

Considerando os dispositivos constitucionais e legais, este trabalho propõe a definição de plano como *compromisso político formal que estabelece diretrizes, objetivos e metas a serem perseguidas em um determinado período de tempo*. Portanto, os planos comunicam os compromissos políticos e a estratégia para cumpri-los em um determinado período de tempo.

Programa como definição das intervenções específicas

Os programas como expressão do planejamento são objeto de numerosos dispositivos na Constituição Federal de 1988, conforme quadro abaixo:

Quadro 5 – Programas na Constituição Federal de 1988

PROGRAMA	DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS
Programas nacionais de desenvolvimento	art. 48, inciso IV
	art. 165, §4º
	art. 166, §1º, inciso II
Programas regionais de desenvolvimento	art. 48, inciso IV
	art. 165, §4º
	art. 166, §1º, inciso II
Programas setoriais de desenvolvimento	art. 48, inciso IV
	art. 165, §4º
	art. 166, §1º, inciso II
Programas de governo	art. 74, inciso I
programas de duração continuada	art. 165, §1º
programas (<i>início condicionado a previsão na lei orçamentária</i>)	art. 167, inciso I
programas de rádio e televisão	art. 21, inciso XVI
	art. 220, §3º, inciso II
programas de construção de moradias	art. 23, inciso IX
programas de educação infantil e de ensino fundamental	art. 30, inciso VI
programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público	art. 39, §7º
programas de obras	art. 58, VI
programas de financiamento ao setor produtivo	art. 159, inciso I, alínea "c"
programas de infra-estrutura de transportes	art. 177, §4º, inciso II, alínea "c"
programa de reforma agrária	art. 184, §4º
programa de apoio à inclusão e promoção social	art. 204, § único
programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde	art. 208, inciso VII
programas suplementares de alimentação e assistência à saúde	art. 212, §4º
programas e projetos culturais	art. 216, §6º
programas de formação na área da cultura	art. 216-A, §2º, inciso VIII
programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem	art. 227, §1º
programas de prevenção e atendimento especializado para as pessoas portadoras de deficiência física, sensorial ou mental	art. 227, §1º, inciso II
programas de prevenção e atendimento especializado à criança, ao adolescente e ao jovem dependente de entorpecentes e drogas afins	art. 227, §3º, inciso VII
programas de amparo aos idosos	art. 230, §1º
Programa de Integração Social / Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público / programa do seguro-desemprego	art. 239, <i>caput</i>
programas de desenvolvimento econômico	art. 239, §1º
programas de habitação popular	art. 243, <i>caput</i>
programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação	ADCT, art. 60, inciso VI
programas de relevante interesse econômico e social	ADCT, art. 71, <i>caput</i>
programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida	ADCT, art. 79, <i>caput</i>

Fonte: Constituição Federal de 1988. Elaboração do autor

Ao analisar os dispositivos constitucionais, um aspecto comum verificado é a indicação do programa como organização de intervenções específicas. Há previsão de recortes mais gerais, como setorial ou regional, e de recortes específicos, como construção de moradias.

Já foi apontado que o plano plurianual e as leis orçamentárias são formadas por programas. No PPA 2012-2015, existem 65 programas temáticos, além de um programa de gestão referente a cada pasta da Administração Federal. Além dos programas estabelecidos pelo plano plurianual e pelas leis orçamentárias, existem programas estabelecidos por leis específicas, conforme apresentado no quadro abaixo, considerado o período entre os anos 2000 a 2014:

Quadro 6 – Legislação infraconstitucional sobre Programas – 2000-2014

PROGRAMA NACIONAL	ANO	LEI
Mais Médicos	2013	Lei nº 12.871
Cisternas	2013	Lei nº 12.873
Fomento às Cooperativas de Trabalho	2012	Lei nº 12.690
Acesso ao Ensino Técnico e Emprego	2011	Lei nº 12.513
Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária	2010	Lei nº 12.188
Inclusão de Jovens	2008	Lei nº 11.692
Segurança Pública com Cidadania	2008	Lei nº 11.707
Dragagem Portuária e Hidroviária	2007	Lei nº 11.610
Universidade para Todos	2005	Lei nº 11.096
Microcrédito Produtivo Orientado	2005	Lei nº 11.110

Fonte: elaboração própria

Apesar da Constituição estabelecer expressamente a competência do Congresso Nacional para dispor sobre programas nacionais, regionais ou setoriais (art. 48, IV), existem exemplos de programas estabelecidos pelo Poder Executivo por meio de decreto, tal como o Programa Nacional de Banda Larga (Decreto nº 7.175), que em alguns casos é identificado como “política” de banda larga.

Não é objeto deste trabalho, contudo, debater a constitucionalidade desse tipo de medida. Apenas registra-se que além das leis consideradas no quadro acima, é possível que existam outras medidas normativas voltadas a disciplinar “programas”, mas que não são consideradas neste estudo.

Dos exemplos destacados no quadro acima, um traço característico dos programas é descrever medidas específicas a serem adotadas pela Administração para atender uma demanda ou atuar sobre um problema.

No PPA 2008-2011, programa foi definido como instrumento de organização da ação governamental que articula um conjunto de ações visando à concretização do objetivo nele estabelecido. Para o PPA 2012-2015, os programas organizam a atuação governamental, podendo ser classificados em 3 tipos: 1. Temáticos; 2. de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado; e 3. Operações Especiais (pro-

gramas presentes apenas na lei orçamentária). O Programa Temático, por sua vez, é composto por Objetivos, Indicadores, Valor Global e Valor de Referência.

No PPA 2008-2011, cada programa tinha apenas um objetivo e no PPA 2012-2015, cada programa pode conter mais de um objetivo. Houve uma alteração considerável de sentido entre os dois planos. Até o PPA 2008-2011, o programa era tido como uma unidade de gestão, responsável pela integração entre plano, orçamento e gestão e, portanto, pela organização das intervenções específicas. No PPA 2012-2015, o programa perde o escopo de organizar a gestão, se tornando apenas um agregador de diversos objetivos reunidos sob um determinado tema.

Além de compor o plano plurianual, os programas também organizam a lei orçamentária. Podem existir programas não orçamentários (existentes apenas no PPA) e, por outro lado, podem existir programas que só existem no orçamento (ausentes no PPA).

O que torna a definição de programa um desafio mais complexo é a existência de programas criados por lei que não são identificados como tal nos planos plurianuais ou nos orçamentos. Assim, é possível um programa ser criado por lei, estar em execução, e não ser identificado como programa no PPA ou orçamento, mas, de alguma forma, estar inserido nestes instrumentos.

Um exemplo é o programa “Mais Médicos”, criado pela Lei nº 12.871/2013. Apesar de ter sido criado como programa, não há qualquer programa correspondente no PPA 2012-2015 ou na lei orçamentária. No caso do PPA, esse programa aparece como uma meta vinculada a um objetivo, dentro do programa 2015 Aperfeiçoamento do SUS. No orçamento, há apenas uma identificação gerencial, por meio do Plano Orçamentário 0009, dentro da ação orçamentária 20AD Piso de Atenção Básica Variável.

Na doutrina, Cavalcanti (2007) define “programa” como um conjunto de ações destinadas a resolver/melhorar problemas das pessoas. Para a autora, políticas públicas são respostas a demandas públicas e planos e programas operacionalizam a política. É uma interpretação coerente com os diplomas normativos e bem próxima à conceituação proposta neste trabalho.

Considerando os elementos constitucionais e legais e o posicionamento doutrinário, este trabalho propõe a definição de programa *como o instrumento formal de organização de uma intervenção específica voltada a atingir um objetivo determinado, definido a partir de um problema, demanda ou potencialidade identificada*. Descreve, portanto, como o Estado se organiza para resolver um problema.

O Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento como o caminho institucional para a realização das despesas públicas

Política, plano e programa são expressões do planejamento público previstas na Constituição Federal de 1988. Possuem funções distintas na organização da ação do Estado, conforme exposto nos capítulos anteriores.

As políticas definem regras, obrigações e institucionalidades que vinculam tanto o poder público como os particulares, a partir do reconhecimento e/ou delimitação de direitos e garantias previstos na Constituição. Os planos definem compromissos assumidos e objetivos a serem perseguidos em um período determinado de tempo. Os programas definem intervenções específicas voltadas a atender os compromissos e objetivos assumidos politicamente.

Apesar de tanto políticas, como planos e programas serem expressões do planejamento governamental previsto constitucionalmente e relacionadas entre si, a influência dessas expressões sobre a definição das despesas públicas é distinta.

Podem existir políticas que não foram incorporadas em planos, planos que não são observados na concepção de programas e estes, por sua vez, podem não ser contemplados nas leis orçamentárias.

Essa aparente fragilidade das expressões de planejamento na definição das despesas públicas rende críticas à Constituição. Para Comparato (1998, p.44), a Constituição não promoveu a valorização necessária da função planejadora na organização de Poderes, medida necessária para o estabelecimento do Estado Social. Essa situação acabaria por conferir um papel hegemônico ao Poder Executivo.

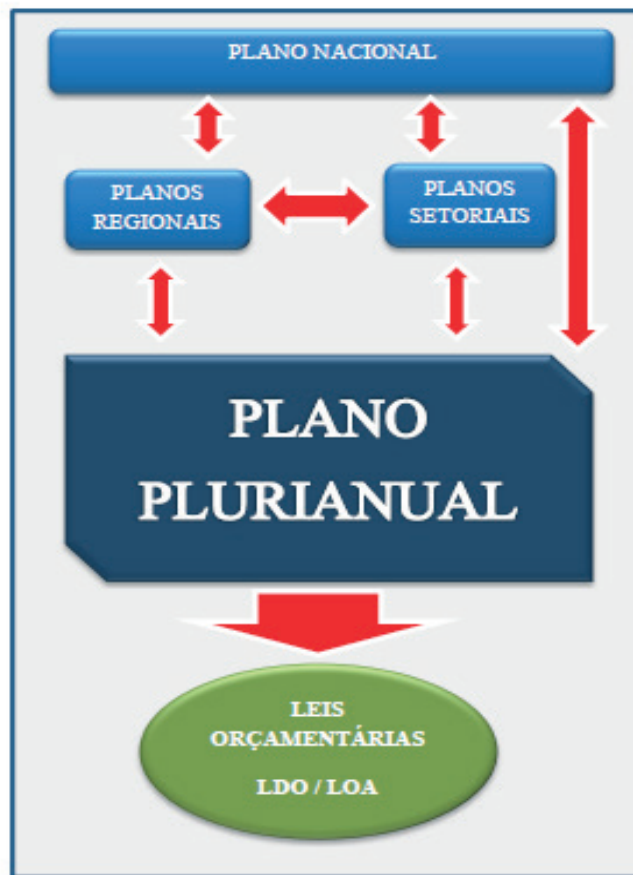
Em oposição ao argumentado pelo referido autor, é preciso destacar que a Constituição de 1988 dá especial destaque à função planejadora, na qual o Poder Legislativo possui participação decisiva. Como visto, são numerosos os dispositivos que tratam de políticas, planos e programas, cabendo ao Congresso Nacional dispor sobre eles.

A Constituição Federal foi além, e estabeleceu um sistema integrado ao orçamento, de maneira a assegurar a consequência prática ao planejamento construído. Neste sistema, o plano plurianual ocupa papel central de coordenação e integração entre planejamento e orçamento, razão pela qual está previsto no Título VI (da Tributação e do Orçamento), no Capítulo II (das Finanças Públicas) e na Seção II (dos Orçamentos).

Os planos previstos na Constituição devem ser elaborados em consonância com o plano plurianual e as leis orçamentárias não podem conter dispositivos que sejam incompatíveis com este. Assim, o plano plurianual tem o papel de relacionar os diversos planos e apontar o que deve ser priorizado nas decisões orçamentárias.

Na figura abaixo é proposta uma representação gráfica do papel catalizador do plano plurianual, de estabelecer uma relação direta entre o planejamento e as decisões orçamentárias que vão permitir a efetiva realização de despesas:

Figura 1 – Papel catalizador do plano plurianual



Fonte: Constituição Federal de 1988. Elaboração própria

Compreender este sistema é essencial para desvendar o modelo introduzido pela Constituição para a garantia dos direitos sociais. Ao considerar o necessário ciclo de planejamento e orçamento para a realização de despesas e a consequente oferta de bens e serviços, o legislador constituinte construiu um sistema que observa os princípios da administração pública, especialmente os da legalidade, impessoalidade e eficiência.

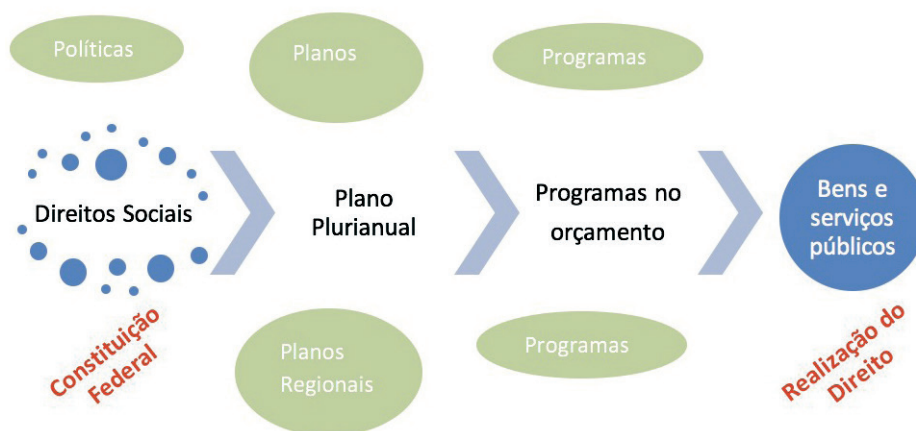
É certo que a Constituição, ao dispor sobre o sistema constitucional de planejamento e orçamento, definiu um caminho institucional para a definição das despesas públicas.

Esse caminho tem como ponto de partida os direitos previstos na Constituição, que, quando necessário, são melhor delimitados ou definidos por meio das políticas. Esses direitos devem integrar a agenda governamental, contemplados em diretrizes, objetivos ou metas por meio dos planos, especialmente por meio do plano plurianual, que serve como vetor de convergência dos planos. O plano

plurianual, por sua vez, é composto por programas, que orientam e condicionam as leis orçamentárias. É importante notar que o programa consiste no elo de integração entre plano e orçamento, ou seja, os programas que demandam recursos orçamentários são discriminados tanto no plano como no orçamento. Finalmente, as leis orçamentárias oferecem os recursos necessários para a realização das despesas públicas, que devem resultar em bens e serviços à sociedade, ou seja, na realização dos direitos.

Na figura 3, abaixo, há uma representação do que este trabalho expõe como caminho institucional para realização dos direitos sociais, ou Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento:

Figura 2 - Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento



Fonte: Elaboração própria

Na figura acima, o fluxo central corresponde às etapas indispensáveis para a definição das despesas públicas. Os campos referentes a políticas, planos setoriais e regionais e os programas não contemplados no plano plurianual e no orçamento representam instrumentos que se articulam com o caminho institucional, mas que precisam ser incorporados pelo fluxo central para terem efetividade.

Nota-se a racionalidade que o legislador constituinte definiu para as escolhas orçamentárias, ou seja, para a definição das despesas públicas. Se os governantes estão vinculados a esse Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento para definir as despesas públicas, porque os magistrados, ao decidirem sobre demandas individuais versando sobre direitos sociais e que demandam a realização de despesas públicas, não estariam?

O que considerar na judicialização de direitos sociais

As leis estabelecidas no âmbito do Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento são de observância obrigatória pelo Poder Judiciário na apreciação de demandas envolvendo direitos sociais, caso contrário, seria como admitir a irrelevância ou inutilidade de uma série de normas constitucionais.

Marrara (2011, p.6-7) concebe o sentido jurídico da atividade de planejamento estatal como um conjunto de procedimentos de direito administrativo e constitucional direcionado à elaboração e execução de estratégias necessárias à concretização de finalidades públicas maiores.

Em complemento, Clève (2000, p. 230) acredita em uma clara hierarquia e vinculação entre as normas vigentes no âmbito do Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento, sendo que a inobservância de uma regra hierarquicamente superior importa em flagrante inconstitucionalidade:

(...) leis reguladoras da produção de outras leis, como, em matéria orçamentária, o plano plurianual (art. 165, §1º) em relação à lei de diretrizes orçamentárias e esta em relação à lei orçamentária anual (art. 165, §5º, da CF). Todas estas leis encontram-se num mesmo patamar. Entretanto, as primeiras constituem parâmetros de validade das últimas. Parece, então, correta a afirmação segundo a qual a lei orçamentária violadora da lei de diretrizes orçamentárias será inconstitucional e não simplesmente ilegal.

Considerando que a Constituição traça um caminho institucional para a definição das despesas públicas, Cretella Júnior (1993, p.3813) reconhece no plano plurianual um papel de relevo na conjuntura orçamentária, sobrepondo-se aos demais diplomas legais. Reconhecida a força normativa do sistema constitucional de planejamento e orçamento, não cabe ao Poder Judiciário subverter a lógica de implementação das ações e serviços públicos.

Assim, é possível afirmar que o exame judicial de pleitos individuais que versam sobre concessão de direitos sociais deve observar, obrigatoriamente, as escolhas públicas veiculadas nas leis atinentes ao sistema constitucional de planejamento e orçamento.

Não se trata de uma ponderação entre as teorias do mínimo assistencial e da reserva do possível, mas em garantir o cumprimento da Constituição como garantidora do regime democrático.

Santin (2004, p.35) reconhece que a Constituição estabelece um caminho da atuação estatal no desenvolvimento das atividades públicas, obrigando o legislador infraconstitucional e o agente público ao seguimento do caminho previamente traçado.

Ora, se a Constituição vincula o legislador ordinário e o governante, não há porque reconhecer ao magistrado qualquer discricionariedade, pois seria como admitir ao Poder Judiciário maior liberdade criativa que ao Poder Legislativo, em uma notável inversão do regime democrático.

Assim, o atendimento a demandas individuais por meio de decisões judiciais que subvertem as escolhas definidas pelo sistema constitucional de planejamento e orçamento representam uma grave afronta à Constituição, e pouco (ou nada) contribuem para o aprimoramento da gestão da coisa pública.

Abaixo, está uma proposta de organização da apreciação de pleitos envolvendo direitos sociais que respeite o sistema constitucional de planejamento e orçamento. São questionamentos que, ao serem

considerados pelo Poder Judiciário, podem constranger os governantes e parlamentares para o aprimoramento da gestão pública, respeitados os princípios da administração pública inscritos no art. 37 da Constituição Federal.

Para evitar decisões particularistas, que contribuem para o fortalecimento de privilégios e recrudescimento da iniquidade, os magistrados devem se ocupar dos seguintes questionamentos:

1. O direito pleiteado está suficientemente delimitado/regulamentado?

É possível que o direito estabelecido na Constituição careça de um maior refinamento para que seja incluído nas decisões governamentais. Nesses casos, o mais efetivo seria a judicialização no sentido de provocar uma definição sobre a **Política**.

2. Foram estabelecidos objetivos e metas referentes ao direito pleiteado? Quando um direito suficientemente delimitado não está contemplado nos compromissos políticos assumidos pelo governo, trata-se da oportunidade de judicialização do **plano**, especialmente o **plano plurianual**.

3. Foi definida a estratégia para o oferecimento dos bens e serviços?

Quando um compromisso presente no plano plurianual não se reflete em uma organização específica para a disponibilização de bens e serviços, a demanda a ser dirigida à apreciação do Poder Judiciário deve ter como objeto a definição de um **programa**.

4. Foram disponibilizados recursos suficientes para a realização das ações programadas?

Nos casos em que o governo não disponibiliza recursos para os programas, tem-se a oportunidade de judicialização do **orçamento**.

Ao se ocupar do sistema constitucional de planejamento e orçamento, o Poder Judiciário não só cumpre o seu papel de guardião da Constituição, como amplia consideravelmente os impactos das decisões afeitas à garantia dos direitos sociais, posto que ultrapassa o interesse de um indivíduo para promover o aprimoramento da gestão pública como um todo.

Conclusão

A Constituição Federal de 1988, ao garantir direitos sociais, reconhece que não se trata de garantir prestações específicas e individuais de forma imediata, porque seria irrealizável. A garantia desses direitos está atrelada ao Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento, que condiciona a realização das despesas públicas à observância de um planejamento, que por sua vez, encontra como fundamento a garantia de direitos sociais.

Esse sistema, a um só tempo, garante a condução das ações governamentais por meios democráticos, dada a ampla participação do Congresso Nacional na definição de políticas, planos, programas

e orçamentos, como representa mecanismo de proteção aos princípios da Administração Pública insculpidos no art. 37, a saber, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Assim, decisões judiciais que definem a realização de despesas públicas desconsiderando as escolhas definidas no Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento, além de flagrantemente inconstitucionais, representam um patrocínio do Poder Judiciário à improvisação na gestão pública.

Referências

APPIO, Eduardo Fernando. *O Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil*. Tese de Doutorado em Direito. Orientador: Prof. Dr. Sérgio Cademartori. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis, SC, 2004.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*.

_____. *Lei nº 12.787/2013*. Política Nacional de Irrigação.

_____. *Lei nº 12.805/2013*. Política Nacional de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta.

_____. *Lei nº 12.587/2012*. Política Nacional de Mobilidade Urbana.

_____. *Lei nº 12.608/2012*. Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

_____. *Lei nº 12.764/2012*. Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista.

_____. *Lei nº 12.484/2011*. Política Nacional de Incentivo ao Manejo Sustentado e ao Cultivo do Bambu.

_____. *Lei nº 12.188/2010*. Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária.

_____. *Lei nº 12.305/2010*. Política Nacional de Resíduos Sólidos.

_____. *Lei nº 12.334/2010*. Política Nacional de Segurança de Barragens.

_____. *Lei nº 11.959/2009*. Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca.

_____. *Lei nº 12.187/2009*. Política Nacional de Mudança do Clima.

_____. *Lei nº 11.771/2008*. Política Nacional de Turismo.

_____. *Lei nº 11.284/2006*. Política Nacional de Gestão de Floresta Públicas.

_____. *Lei nº 11.326/2006*. Política Nacional de Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

_____. *Lei nº 11.105/2005*. Política Nacional de Biossegurança.

_____. *Lei nº 10.753/2003*. Política Nacional do Livro.

_____. *Lei nº 10.205/2001*. Política Nacional do Sangue.

- _____. *Lei nº 10.295/2001*. Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia.
- _____. *Lei nº 13.005/2014*. Plano Nacional de Educação.
- _____. *Lei nº 12.593/2012*. PPA 2012-2015
- _____. *Lei nº 12.343/2010*. Plano Nacional de Cultura.
- _____. *Lei nº 11.862/2008* (altera Lei nº 5.917/1973). Plano Nacional de Viação.
- _____. *Lei nº 11.653/2008*. PPA 2008-2011.
- _____. *Lei nº 10.933/2004*. PPA 2004-2007.
- _____. *Lei nº 9.989/2000*. PPA 2000-2003.
- _____. *Lei nº 12.871/2013*. Programa Mais Médicos.
- _____. *Lei nº 12.873/2013*. Programa Cisternas.
- _____. *Lei nº 12.690/2012*. Programa de Fomento às Cooperativas de Trabalho.
- _____. *Lei nº 12.513/2011*. Programa Acesso ao Ensino Técnico e Emprego.
- _____. *Lei nº 12.188/2010*. Programa Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária.
- _____. *Lei nº 11.692/2008*. Programa Inclusão de Jovens
- _____. *Lei nº 11.707/2008*. Programa Segurança Pública com Cidadania.
- _____. *Lei nº 11.610/2007*. Programa Dragagem Portuária e Hidroviária
- _____. *Lei nº 11.096/2005*. Programa Universidade para Todos.
- _____. *Lei nº 11.110/2005*. Programa Microcrédito Produtivo Orientado.
- BUCCI, Maria Paula. *Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas*. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). *Políticas públicas: possibilidades e limites*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 225-260.
- CAVALCANTI, Paula Arcoverde. *Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional*. Tese (doutorado), orientador José Roberto Rus Perez, Universidade Estadual de Campinas, 2007.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no Direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas*. Revista de Informação Legislativa, Brasília a. 35 n.138 abr./jun. 1998, p. 39-48
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993, v.7.
- DIAS, Reinaldo e MATOS, Fernanda. *Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos*. São Paulo; Atlas, 2012.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FREY, Klaus. *Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Fundamentos e políticas públicas nº 21, jun./2000, p. 211-259. Disponível em <http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>

MARRARA, Thiago. *A atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa*. Revista Eletrônica de Direito do Estado, nº 27, julho/agosto/setembro de 2011.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. *O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica*. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 61, nº 2, 2010, p.171-187.

_____. *Comentários sobre o PPA 2012-2015: gestão para resultados ou painel de políticas?*. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, v. 3, p. 44-64, 2013.

RUA, Maria das Graças. *Políticas Públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2009.

SANTIN, Valter Foletto. *Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime*. São Paulo: RT, 2004.

Equipamentos culturais e acesso à cultura: convergências entre a política cultural do município do rio de janeiro e o plano nacional de cultura.¹



Cultural equipments and access to culture: convergence between county cultural policy of Rio de Janeiro and culture national plan.

Andreia Ribeiro Ayres <andreia.ayres@uniriotec.br>

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO. Rio de Janeiro, Brasil.

Luana dos Anjos Silva <luananhos@hotmail.com>

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO. Rio de Janeiro, Brasil.

Recebido 23-mai-16 **Aceito** 01-jun-16

Resumo O artigo tem por objetivo verificar a convergência entre a política cultural do Município do Rio de Janeiro e o Plano Nacional de Cultura no que tange à democratização do acesso à cultura, tendo como referência o acesso aos bens e serviços culturais por meio de equipamentos culturais municipais. Para tanto, foram realizadas pesquisas bibliográficas sobre os temas relacionados à política cultural, setor cultural e economia criativa; análise de documentos oficiais; e coleta de dados municipais de cultura, referente ao ano de 2013. Verificou-se a aderência entre as políticas das duas esferas de poder no que tange ao uso dos equipamentos culturais como suporte para difusão da cultura, por meio do acesso às atividades culturais apoiadas pelo poder público. Portanto, a conclusão é que há convergência entre as políticas e esta sinergia é importante para potencializar o acesso à cultura.

Palavras-chave: equipamentos culturais, política cultural, desenvolvimento.

¹ Artigo apresentado no IV Encontro de Engenharia no Entretenimento, realizado na UNIRIO, em 15-16 de março de 2016, a ser publicado em Anais do Congresso.

Abstract *The article goal is to verify the convergence between county cultural policy of Rio de Janeiro and culture national plan in what concern the democratization of culture access with reference to the access of cultural goods and services through city cultural equipments. To this end, it was realized bibliographical researches about themes related to cultural policy, cultural sector and creative economy; official documents analysis and city data collecting with reference in 2013. The research verified the adhesion between both policies of the two power spheres in what concern the use of equipments as culture dissemination support through access to cultural activities supported by the public power. Therefore, conclusion is that there is convergence between the policies and this synergy it's important to leverage culture access.*

Keywords: *cultural equipments, cultural policy, development.*

Introdução

Em meio ao acirramento da competição do mercado global e as desigualdades sociais, a cultura se torna um ativo importante em sua dimensão simbólica, social e econômica. O tema da indústria criativa ganhou espaço, na década de 1990, com iniciativas na Austrália e no Reino Unido, devido à necessidade de identificar setores com potencial de competição por mercado mundial. Desta forma, a economia da cultura teve seu escopo ampliado para economia criativa, de modo a abarcar todo potencial de geração de patente e a interface com as novas tecnologias (DUISENGER, 2008). Por outro lado, nos fóruns mundiais multilaterais, os olhares também se voltaram para abordagens vinculadas ao desenvolvimento, à valorização da diversidade cultural, à inclusão socioeconômica.

O interesse dos governos sobre a cultura e seu potencial de mercado e de inclusão social se materializa em políticas culturais com objetivos diversos, dependendo das especificidades das estruturas produtivas, vocações e dos problemas sociais de cada lugar. O Brasil entrou neste debate tardiamente, deixando evidente que o direcionamento da política cultural, em nível federal, olhava o setor cultural em seu viés de inclusão social, geração de emprego e renda, mas também pela ampliação do acesso aos bens culturais e preservação da diversidade cultural e das identidades regionais.

O Plano Nacional de Cultura 2010-2020 (PNC) dá o direcionamento da política cultural em nível federal e o que se espera da cooperação com estados e municípios. O PNC evidencia a parceria com os demais entes da federação para área da cultura, em especial no que toca à ampliação do acesso aos bens e valores culturais e o papel dos equipamentos culturais. Desta forma, o objetivo do trabalho é verificar a convergência entre a política cultural do Município do Rio de Janeiro e o Plano Nacional de Cultura no que tange à democratização do acesso à cultura, tendo como referência o acesso aos bens e serviços culturais por meio de equipamentos culturais municipais.

Para o desenvolvimento do trabalho foram feitas pesquisas bibliográficas sobre o setor cultural, economia criativa, política cultural e pesquisa em documentos institucionais, tais como Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2013-2016 e Plano Nacional de Cultura 2010-2020 (PNC). Os dados secundários foram pesquisados no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e no Relatório de Gestão 2013 da Secretaria Municipal de Cultura (SMC). O recorte dado ao ano de 2013 foi definido em função do maior detalhamento de informações municipais relacionando as ações culturais e os equipamentos e por estar no intervalo de tempo do PNC.

Na primeira seção apresentamos o contexto geral em que cultura sobressai como um ativo para se pensar o desenvolvimento com inclusão socioeconômica e como isto irá refletir nas decisões do governo brasileiro em relação à política cultural. Na segunda seção abordamos a articulação entre a política municipal e federal em relação ao papel dos equipamentos culturais para o acesso aos bens e valores culturais e analisamos as linhas de ação da SMC fazendo referências às metas dos PNC e ao uso dos equipamentos culturais. Na terceira seção sintetizamos os principais aspectos da convergência entre as políticas federal e municipal. E na quarta seção levantamos aspectos importantes da aderência das políticas culturais das duas esferas e apontamos para possibilidades de aprofundamento da pesquisa.

Cultura, desenvolvimento e política cultural

A Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, aprovada em 2005, na 33ª Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), é um marco da inclusão da diversidade cultural nas agendas internacionais e nacionais dos países (MIGUEZ, 2007). Recentemente, a discussão em torno da economia criativa levou a cultura a ser vista como um ativo importante para o crescimento econômico e promoção do desenvolvimento com inclusão socioeconômica, independente de sua interpretação antropológica (valores e tradições) ou funcional (prática das artes).

(...) Talvez esses efeitos sejam mais bem resumidos pela proposta de que as atividades culturais dão origem a valor econômico e cultural, sendo este último o provedor da distinta contribuição que esses produtos fazem aos indivíduos, à economia e à sociedade. A partir da perspectiva das políticas, a geração de valor cultural juntamente com o valor econômico da operação de indústrias criativas é relevante porque serve aos objetivos culturais da sociedade, que andam lado a lado com os objetivos econômicos de um governo e são refletidos em um amplo alcance de suas políticas culturais. O valor cultural da identidade é especialmente importante, seja ele compreendido no nível da nação, da região, da cidade, do município ou da comunidade. (UNCTAD, 2010, p.25)

Na Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (Unctad), a perspectiva do desenvolvimento sustentável, no que tange à cultura, é atribuída à percepção da preservação do capital material e imaterial de uma comunidade ou nação.

A sustentabilidade cultural implica um processo de desenvolvimento que mantém todos os tipos de ativos culturais, desde os idiomas das minorias e rituais tradicionais até trabalhos artísticos, artefatos e prédios e locais patrimoniais (UNCTAD, 2010, p.25)

A garantia dos direitos culturais é uma preocupação que aparece na Constituição Brasileira de 1988, como mostra o artigo 215: “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.” (BRASIL, 1988). Mas, nos anos 2000, embalada pelos acontecimentos internacionais, a cultura ganha destaque no contexto brasileiro como um setor econômico capaz de gerar desenvolvimento com inclusão social, econômica e valorização da diversidade cultural. A influência dos acontecimentos externos fica patente na inclusão do Artigo 216A, por meio da Emenda Constitucional nº. 71, de 29/11/2012.

Art. 216-A O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. (Incluído pela EC 71/2012) (BRASIL, 1988)

No Brasil, a cultura vem sendo tratada como um eixo das políticas públicas de desenvolvimento, expresso no Plano Nacional de Cultura (PNC) e na criação da Secretaria da Economia Criativa, em 2011, ligada ao Ministério da Cultura (MinC). A partir desse novo olhar sobre o setor cultural, em função da projeção da economia criativa, a preocupação da articulação do Governo Federal com os demais entes da federação fica explícita nas diversas metas do PNC.

Nas metas do PNC que envolvem os equipamentos culturais há um chamamento dos entes da federação para a cooperação. É com este olhar que observamos a aderência da política cultural do Município do Rio de Janeiro para democratização da cultura e ampliação do acesso aos bens e serviços e valores culturais com as orientações do PNC, destacando aspectos relacionados aos equipamentos culturais tradicionais (teatros, museus, bibliotecas, centros culturais) e os equipamentos alternativos do município (as lonas culturais e arenas cariocas).

Equipamentos culturais e linhas de ação: aproximações entre as orientações da política municipal e federal para cultura

A partir da leitura do Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2013-2016 (PRJ), do Relatório de Gestão 2013 da Secretaria Municipal de Cultura e do Plano Nacional de Cultura foram identificadas aproximações entre a política municipal e nacional sobre a democratização da cultura, onde destacamos os equipamentos culturais e as linhas de ação das atividades culturais do município. Aspectos ligados aos equipamentos culturais, ao estímulo às atividades culturais, ao acesso aos

bens e serviços culturais e ao aumento da frequência do público estão presentes na esfera federal e municipal.

Os equipamentos culturais compõem esta infraestrutura para produção e oferta de bens e serviços culturais a serem utilizados por atividades que envolvem o setor cultural.

(...) equipamentos culturais constituem o estoque fixo ligado à cultura existente no município, aberto ao público, podendo ser mantido pela iniciativa privada ou poder público de qualquer esfera, (federal, estadual ou municipal) (IBGE, 2007, p. 15).

Segundo a pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros 2009, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), “são as regiões mais desenvolvidas onde existe uma maior incidência de infraestrutura cultural, sendo esta incidência também significativa nos municípios de maior porte populacional” (IBGE, 2010, p.64).

Preocupações relacionadas à desigualdade na distribuição e acesso aos equipamentos culturais estão presentes no município do Rio de Janeiro muito claramente desde a década de 1990. As lonas culturais – estruturas herdadas da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92) por iniciativa de Organizações Não-Governamentais (ONGs) de bairros da periferia do município – passaram a ser utilizadas para democratização ao acesso à cultura e foram encampadas pela política municipal de cultura (FERRAN, 2000; CARVALHO, 2013). Hoje, não só as lonas culturais, mas também as arenas cariocas estão localizadas em regiões que carecem de equipamentos culturais tradicionais. O estudo realizado por Melo e Peres (2006), ao criar o Indicador de Desenvolvimento e Acesso Cultural que considera a variação demográfica, já explicitava as desigualdades na distribuição de equipamentos culturais (públicos e privados) quando analisou os dados da Cidade do Rio de Janeiro.

Da perspectiva do MinC, as instituições ou equipamentos culturais “são locais de trocas e de disseminação da cultura e contribuem para democratizar a cultura e para integrar populações, tanto de áreas periféricas como centrais, pois oferecem aos cidadãos acesso a bens e serviços culturais” (MinC, 2013, p.90). A meta 31 do Plano Nacional de Cultura (2013) procura atacar o desequilíbrio na distribuição dos equipamentos culturais, em escala nacional, apontando para necessidade de que os municípios brasileiros tenham “algum tipo de instituição ou equipamento cultural, entre museu, teatro ou sala de espetáculo, arquivo público ou centro de documentação, cinema e centro cultural” (MinC, 2013, p.12). Para tanto, considera fundamental a participação dos municípios e estados.

É preciso que todos os estados e cidades se comprometam a desenvolver e construir espaços culturais e, também, a zelar pela manutenção desses locais. É importante que as características culturais de cada região sejam consideradas tanto no planejamento desses espaços como na programação de serviços oferecidos à população. (MinC, 2013, p.93)

Com base nas diretrizes e metas do Planejamento Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro, identificamos, em linhas gerais, aproximações entre as orientações da política cultural em nível federal,

citada acima, e municipal sobre a expansão dos equipamentos culturais associada ao acesso dos bens e serviços culturais:

Ampliar o acesso aos bens e valores culturais por meio da expansão da estrutura dos equipamentos e atividades culturais... (PRJ, 2014, p. 197)

Expandir a oferta de cultura da cidade através do fomento à atividade cultural, alcançando 350 produções beneficiadas por ano em 2016. (PRJ, 2014, p.198)

O diálogo entre a política municipal e federal é apresentado, a seguir, por meio da articulação entre as linhas de ação da SMC, as atividades culturais e artísticas previstas no PNC e os equipamentos culturais. O termo linhas de ação, utilizadas pela Secretaria Municipal de Cultura do Rio de Janeiro, contempla 10 (dez) ações: 1- teatro; 2- circo; 3- música; 4-dança; 5- artes visuais; 6 - incentivo ao hábito de leitura; 7- publicação de estudos, pesquisas, ensaios e obras literárias diversas sobre a cultura e a economia criativa carioca; 8- espetáculos e intervenções ao ar livre; 9- mostras, festivais, mercados, feiras e/ou premiações culturais; 10 - outras: ações sociais, encontros, eventos comemorativos, multiplataforma, curso de moda, projetos pró-jovem e etc. Entretanto, o foco do trabalho recai sobre as seis primeiras linhas de ação (teatro, circo, música, dança, artes visuais e o incentivo ao hábito de leitura), uma vez que tais atividades culturais e artísticas são recorrentes nas metas do PNC, além de estarem associadas aos equipamentos culturais, um meio importante para a ampliação da oferta de produtos e serviços com conteúdos culturais e como estratégia de democratização da cultura.

Equipamentos e Incentivo ao hábito de leitura

Foram destacadas duas metas do Plano Nacional de Cultura, metas 20 e 32, relacionadas à linha de ação *Incentivo ao hábito da leitura*, linha 6. A meta 20 refere-se à leitura de livros fora do aprendizado formal e a meta 32 ao quantitativo de bibliotecas funcionando nos municípios do país.

Segundo o Plano Nacional de Cultura, o estímulo ao hábito de leitura é uma ação fundamental para atingir a meta 20 – “Média de 4 livros lidos fora do aprendizado formal por ano, por cada brasileiro” (MinC, 2013, p.66). As cidades são percebidas como potenciais parceiros nesta empreitada: “Para alcançar esta meta será necessário um esforço do poder público para estimular o hábito da leitura no país. As ações deverão ser feitas por vários ministérios, em parceria com estados, cidades e organizações da sociedade civil.” (MinC, 2013, p.66, grifo nosso)

A linha de ação *Incentivo ao hábito da leitura* (linha 6) abarcou, segundo o relatório de gestão da Secretaria Municipal de Cultura (SMC, 2014), 51 projetos, 1.223 atividades e obteve um público total de 65.941. As bibliotecas se destacam como o principal equipamento utilizado para as atividades, vide os dados de taxa de ocupação dos equipamentos por linhas de ação, onde todas as bibliotecas foram ocupadas com atividades da linha 6. Além das bibliotecas, os equipamentos teatro, museu, centros culturais, lonas e arenas também abrigaram atividades da linha *Incentivo ao hábito da leitura*, ainda que com menores taxas de ocupação (tabela 1).

Tabela 1 – Equipamentos utilizados pela linha de ação 6.

Equipamentos	Arenas	Lonas	Teatros	Museus	Bibliotecas	Centros Culturais
Total de equipamentos	4	10	12	3	11	9
Equipamentos utilizados	2	5	3	-	11	6

Fonte: Relatório de Gestão 2013 – Secretaria Municipal de Cultura do Rio de Janeiro
Elaboração dos autores

No Plano Nacional de Cultura, a meta 32 – “100% dos municípios brasileiros com ao menos uma biblioteca pública em funcionamento” (MinC, 2013, p.94) – é atendida pelo Município do Rio de Janeiro. O Município do Rio de Janeiro possui 12 (doze) bibliotecas, distribuídas pelas 5 (cinco) áreas de planejamento. Embora o município tenha 12 (doze) bibliotecas, em 2013, uma biblioteca não estava relacionada na taxa de ocupação por linha de ação.

Equipamentos nas atividades de teatro, circo, dança, música e artes visuais

As metas 22, 24 e 28 do PNC estão voltadas para o estímulo às atividades culturais e à formação de grupos que atuem nas áreas de teatro, dança, música e artes visuais; para a produção e circulação de espetáculos e atividades artísticas e culturais e para o aumento da frequência em espetáculos e equipamentos. A Secretaria Municipal do Rio de Janeiro (SMC, 2014), por sua vez, distribui estas mesmas atividades pelas linhas de ação: Linha 1 – Teatro; Linha 2 – Circo; Linha 3 – Música; Linha 4 – Dança e Linha 5 - Artes Visuais.

Para a meta 22 do PNC - *Aumento em 30% no número de municípios brasileiros com grupos em atividade nas áreas de teatro, dança, circo, música, artes visuais, literatura e artesanato* (MinC, 2013, p.70) – as cidades são convidadas a colaborar cedendo espaços desocupados, dando isenção de tributos e taxa, promovendo ações de fomento aos grupos. A Prefeitura do Rio de Janeiro, no ano de 2013, deu suporte aos projetos culturais com fomento direto (edital e apoio direto) e indireto (renúncia fiscal), conforme quadro 2. Do total de fomento para todas as 10 (dez) linhas de ação, R\$ 96,05 milhões, aproximadamente 83% foi para as linhas destacada no quadro 2.

Quadro 2 – Fomento por linha de ação

LINHAS DE AÇÃO	VALOR DO FOMENTO (em R\$ mi)
Teatro	21,42
Circo	3,57
Música	22,28
Dança	7,60
Artes visuais	14,00
Incentivo ao hábito da leitura	10,83
Total	79,7

Fonte: Relatório de gestão 2013 – Secretaria Municipal de Cultura do Rio de Janeiro

A meta 24 determina que “60% dos municípios de cada macrorregião do país com produção e circulação de espetáculos e atividades artísticas e culturais fomentados com recursos públicos federais” (MinC, 2013, p. 76). Uma das metas do Planejamento Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro para cultura é “Expandir a oferta de cultura da cidade através do fomento à atividade cultural, alcançando 350 produções beneficiadas por ano em 2016.” (PRJ, 2013, p.198). O resultado da oferta de cultura da cidade, por meio de fomento à atividade cultural (SMC, 2014), foi de 368 (quadro 3) produções beneficiadas. Aproximadamente 80% está relacionada com as atividades de teatro, circo, música, dança, artes visuais e incentivo ao hábito de leitura (quadro 4).

Quadro 3 - Crescimento anual de produções alcançadas.

DIRETRIZ	
ANO	PRODUÇÕES ALCANÇADAS
2011	216
2012	321
2013	368

Fonte: Relatório de gestão 2013 – Secretaria Municipal de Cultura do Rio de Janeiro

Quadro 4 - Projetos e atividades por linha de ação

LINHAS DE AÇÃO	PROJETOS	ATIVIDADES
Teatro	88	3.288
Circo	18	51
Música	47	2.815
Dança	28	2.717
Artes visuais	61	3.318
Incentivo ao hábito da leitura	51	1.223
Total	293	13.452

Fonte: Relatório de gestão 2013 – Secretaria Municipal de Cultura do Rio de Janeiro

A meta 28 do PNC é “Aumento em 60% no número de pessoas que frequentam museu, centro cultural, cinema, espetáculos de teatro, circo, dança e música” (MinC, 2013, p. 84). No planejamento estratégico consta como meta “dobrar a frequência nos equipamentos municipais de cultura até 2016, tendo como referência o ano de 2011” (PRJ, 2013, p.198). Esta meta foi atingida em 2013 com um aumento de aproximadamente 165% no público dos equipamentos culturais (quadro 5). Podemos ainda verificar que as linhas de ação teatro, circo, música, dança, artes visuais e incentivo ao hábito de leitura representam aproximadamente 52% do total de público por atividades culturais (quadro 6).

Quadro 5 - Crescimento do público nos equipamentos culturais.

ANO	PÚBLICO
2011	841.033
2012	1.673.656
2013	2.226.151

Fonte: Relatório de gestão 2013 – Secretaria Municipal de Cultura do Rio de Janeiro

Quadro 6 - público X atividades por linha artística

Linhas de Ação	Público
Teatro	274.127
Circo	2.367
Música	230.321
Dança	100.480
Artes visuais	485.537
Incentivo ao hábito da leitura	65.941
Total	1.158.773

Fonte: Relatório de gestão 2013 – Secretaria Municipal de Cultura do Rio de Janeiro

Ressaltamos que diversos equipamentos são utilizados para as atividades culturais teatro, circo, música, dança e artes visuais. A tabela 2, abaixo, refere-se ao uso de equipamentos públicos municipais para as atividades. Podemos observar dois equipamentos que não aparecem no PNC, mas que são característicos do Município do Rio de Janeiro e de fundamental importância por fazer chegar produtos e serviços culturais em locais onde há carência de equipamentos tradicionais: as lonas culturais e arenas cariocas.

Tabela 2 – Equipamentos utilizados pelas linhas de ação 1-4 e linha 5.

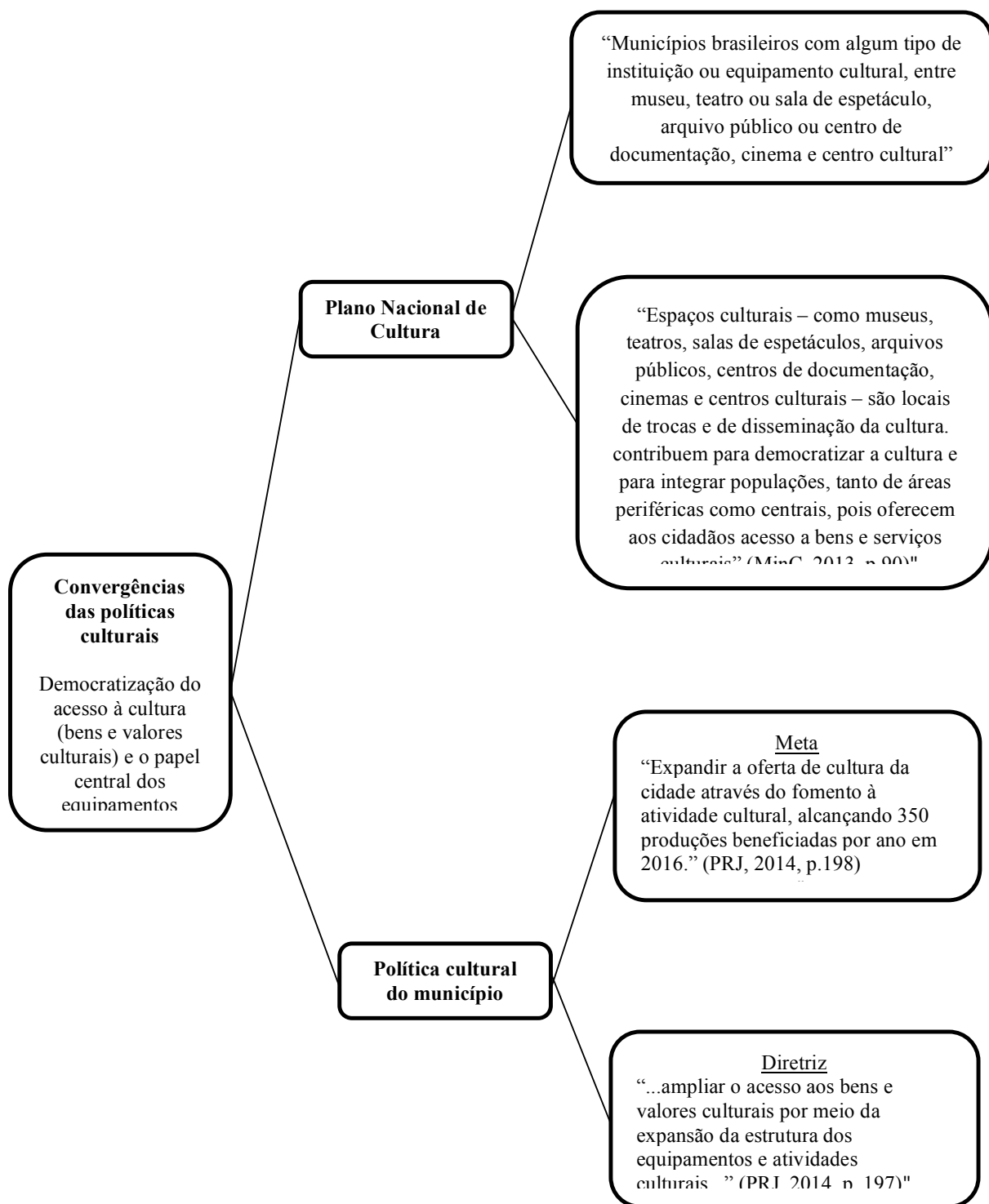
Equipamentos	Arenas	Lonas	Teatros	Museus	Bibliotecas	Centros Culturais
Total de equipamentos	4	10	12	3	11	9
Equipamentos utilizados pelas linhas 1 – 4 (teatro, circo, música, dança)	4	10	12	3	2	9
Equipamentos utilizados pela linha 5 (artes visuais)	3	10	4	3	1	7

Fonte: Relatório de Gestão 2013 – Secretaria Municipal de Cultura do Rio de Janeiro
Elaboração dos autores

Resultados

O objetivo do artigo é verificar a convergência entre a política cultural do Município do Rio de Janeiro e o Plano Nacional de Cultura (PNC) no que tange à democratização do acesso à cultura, tendo como referência o acesso aos bens e serviços culturais por meio de equipamentos culturais municipais. Com base na segunda seção, verifica-se que há convergência entre as políticas municipal e nacional sobre democratização do acesso à cultura (bens e valores culturais) e o papel central dos equipamentos culturais. Na esfera federal, a meta 31 do PNC explicita a necessidade de que os municípios tenham algum tipo de instituição ou equipamento cultural visando reduzir o desequilíbrio na distribuição dos equipamentos e ao acesso à cultura. Na esfera municipal, a diretriz do PRJ aponta para mesma direção ao indicar a necessidade de ampliar o acesso aos bens e valores culturais, por meio da expansão da estrutura dos equipamentos e atividades culturais (figura 1).

Figura 1: Convergências da subseção 2

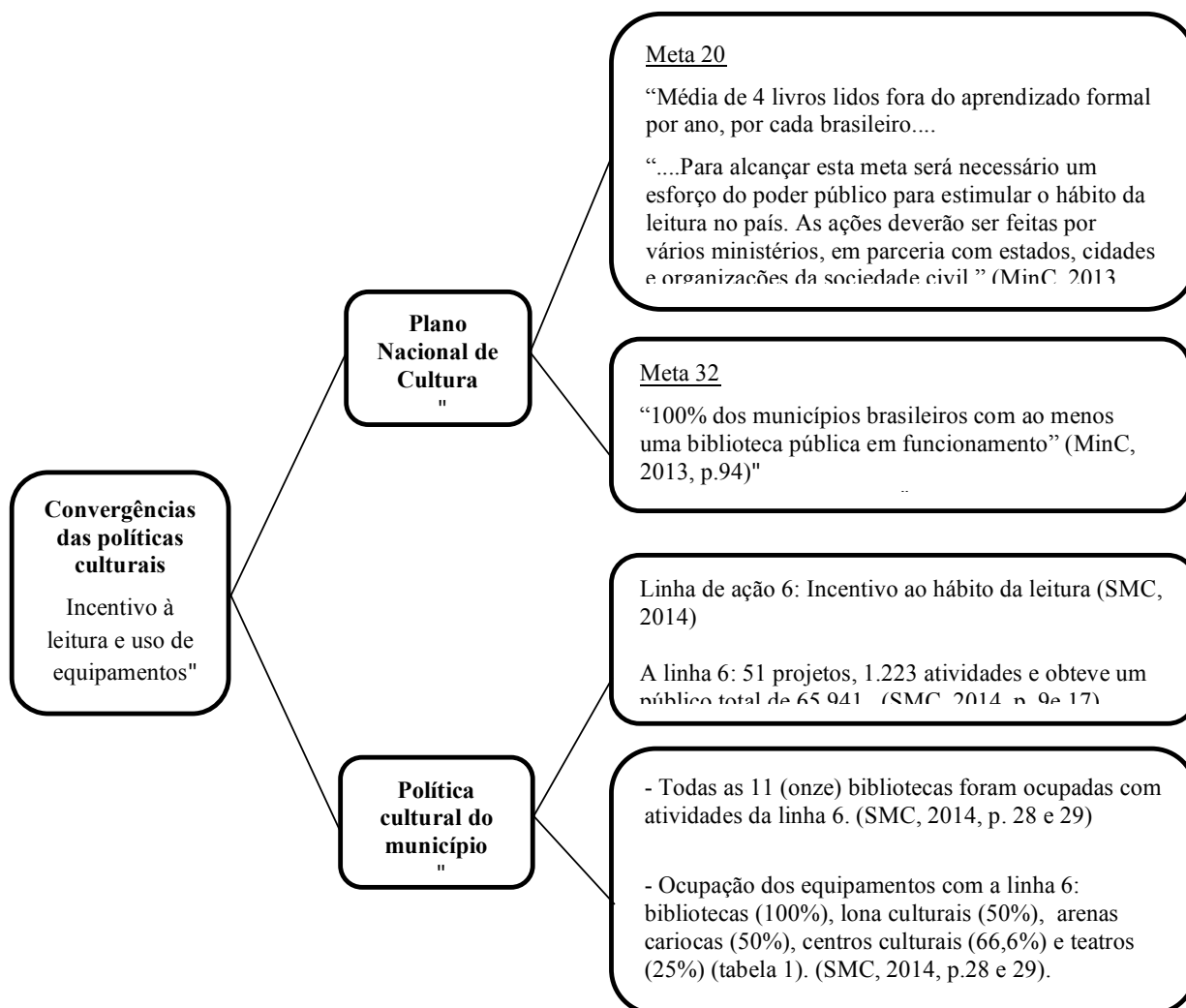


Fonte: Relatório de Gestão 2013 e Planejamento Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro e Plano Nacional de Cultura. Elaboração dos autores

A convergência se destaca tanto no incentivo à leitura quanto no uso do equipamento tradicional para este estímulo. A meta 20 do PNC – sobre a ampliação da média de livro lido fora do ensino formal –

está em sintonia com a linha 6 do PRJ, incentivo ao hábito de leitura. A meta 32 do PNC – sobre ter ao menos 1 (uma) biblioteca em cada município brasileiro – é atendida pela cidade do Rio de Janeiro. Para além das bibliotecas utilizadas em sua totalidade para as atividades da linha 6, outros equipamentos culturais públicos do município são utilizados nos seguintes percentuais – lona culturais (50%), arenas cariocas (50%), centros culturais (66,6%) e teatros (25%) – colocando, novamente, em evidência o papel destes equipamentos no acesso aos bens e valores culturais.

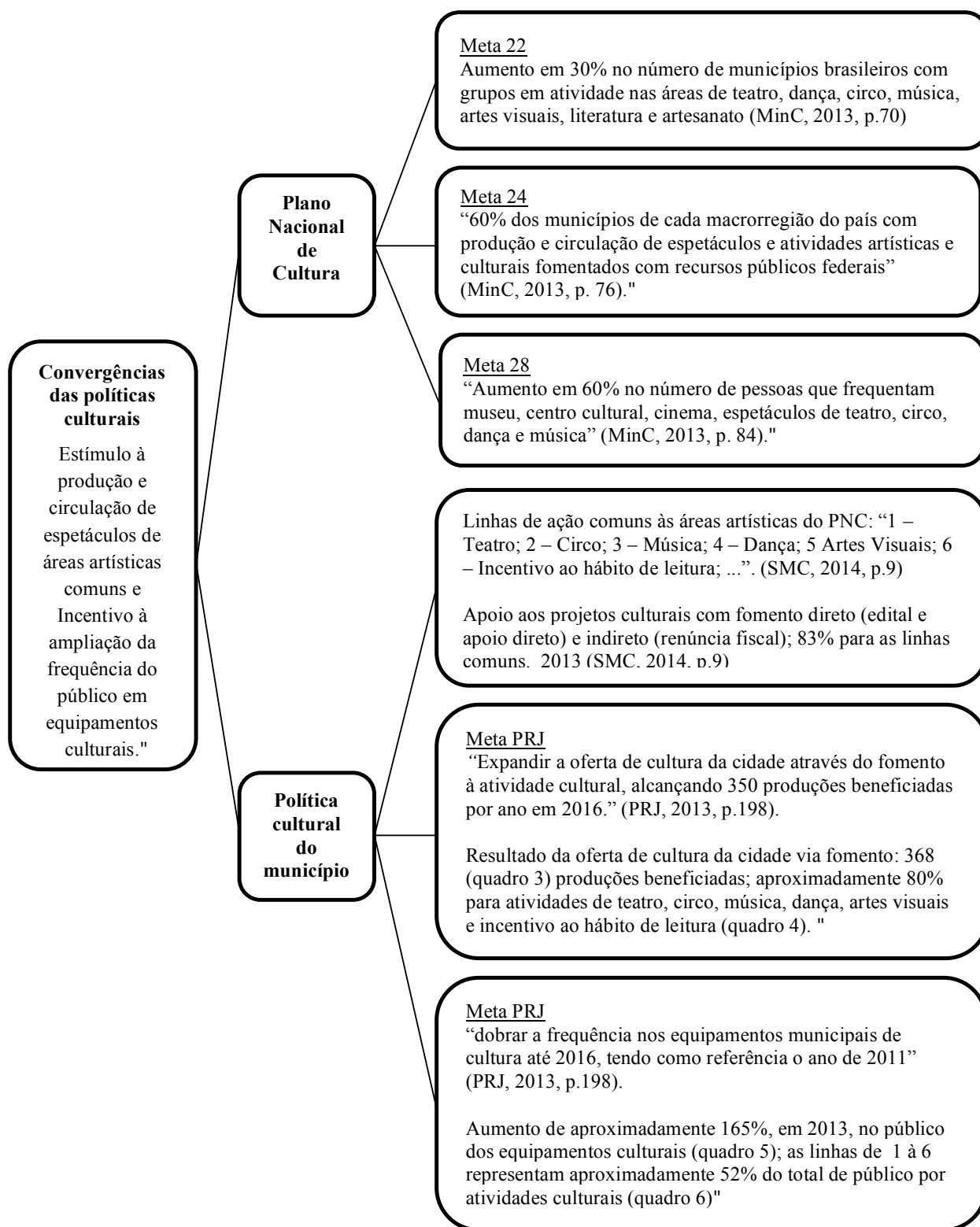
Figura 2: Convergências da subseção 2.1



Fonte: Relatório de Gestão 2013 e Planejamento Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro e Plano Nacional de Cultura.
Elaboração dos autores

Há convergências sobre o apoio às áreas artísticas comuns para produção e circulação de espetáculos e sobre o incentivo à ampliação da frequência do público em equipamentos culturais observados nas metas do PNC e, no âmbito municipal, nas metas do PRJ e nos resultados da gestão municipal de 2013. A meta 22 do PNC – sobre o aumento de municípios com grupos de áreas de teatro, dança, música e artes visuais – está em sintonia com as áreas artísticas presentes no Relatório de Gestão 2013 (SMC, 2014) e o fomento municipal para tais atividades culturais. A meta 24 do PNC – sobre a ampliação da produção e circulação de atividades artísticas e culturais – coaduna com a meta do PRJ de expandir as produções de atividades culturais via fomento, superada antes do prazo estabelecido, conforme apresenta o Relatório de Gestão 2013 (SMC, 2014). A meta 28 do PNC – sobre o aumento da frequência em equipamentos e espetáculos ao vivo – converge com a meta do PRJ de dobrar a frequência nos equipamentos, que foi também superada antes prazo final.

Figura 3: Convergências subseção 2.2



Fonte: Relatório de Gestão 2013 e Planejamento Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro e Plano Nacional de Cultura.

Elaboração dos autores

Conclusão

Os equipamentos culturais são centrais nas orientações da política cultural municipal e nacional para mitigar os problemas de acesso aos bens, serviços e valores culturais e o desequilíbrio na distribuição dos equipamentos a fim de trilhar o caminho da democratização do acesso à cultura. Faltam muitos passos, mas o alinhamento entre as políticas culturais em esferas diferentes é importante para potencializar as ações dos agentes e instituições públicas para setor cultural em sua dimensão simbólica, econômica, social e de acesso aos valores culturais.

O fomento para produção e circulação de atividades das áreas artísticas com o suporte dos equipamentos culturais é fundamental para estimular a produção e oferta destes bens e serviços e a difusão de valores culturais. Vai ao encontro da geração de emprego e renda e profissionalização destas atividades. Mas não se pode dizer, ainda, que há um reconhecimento pleno do potencial deste setor produtivo e de seu conteúdo para inclusão socioeconômica, para o desenvolvimento socioeconômico e cultural e para inserção no mercado competitivo, em nível internacional.

Da perspectiva da demanda, as políticas de incentivo ao aumento da frequência e equipamentos alternativos aos tradicionais, como o caso das lonas culturais e arenas cariocas, são fundamentais para ampliação do acesso à cultura. Isto pode ser visto na ocupação destes equipamentos pelas diversas linhas de ação, exacerbando o seu caráter multiuso, dado que se localizam em regiões com maior carência de equipamentos culturais tradicionais.

Por outro lado, entendemos que a existência dos equipamentos e a percepção quantitativa do seu uso para as várias atividades não nos permite uma análise qualitativa dos equipamentos. Para tanto, caberia um aprofundamento da pesquisa com visitação e entrevistas com atores sociais que produzem, ofertam e fazem a gestão dos equipamentos culturais.

A análise efetiva da frequência nos equipamentos, em termos quantitativos, seria possível se houvesse relatórios de gestão subsequentes ao de 2013, com a mesma padronização de dados. O ano de 2013 serviria de marco zero para futura pesquisa quantitativa. Caberia também a análise socioeconômica do público que frequenta os equipamentos para maior conhecimento do seu perfil para novos direcionamentos de política pública para atingir outros públicos e ampliar o acesso.

Referências

- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.cultura.gov.br/legislacao/-/asset_publisher/siXl1QMnIPZ8/content/constituicao-federal/10937. Acesso em: dezembro de 2015.
- CARVALHO, Bruna Gomes Leite de. Rio como fomos: políticas culturais de 2001 a 2012. 2013. 113 f. Dissertação (mestrado) – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.
- CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO (UNCTAD). *Relatório de economia criativa 2010*. Nações Unidas, 2010.
- DUISENBERG, Edna dos Santos. Economia criativa, uma opção de desenvolvimento viável? In: REIS, Ana Carla Fonseca (org). *Economia criativa como estratégia de desenvolvimento: uma visão dos países em desenvolvimento*. São Paulo: Itaú Cultural, 2008, páginas 52-73.
- FERRAN, Marcia de Noronha Santos. Participação, política cultural e Revitalização Urbana nos Subúrbios Cariocas: o caso das lonas culturais. 2000. 166f.. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2000.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Perfil dos municípios brasileiros 2009*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- _____. (IBGE). *Perfil dos municípios brasileiros – Cultura 2006*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.
- MELO, Victor Andrade de; PERES, Fábio de Farias. Espaço, Lazer e Política: Desigualdades na distribuição de Equipamentos Culturais na Cidade do Rio de Janeiro. Revista Digital, Buenos Aires, Ano 10, n. 93, Fevereiro de 2006. Disponível em: <http://www.efdeportes.com/efd93/rio.htm>. Acesso em: maio de 2013
- MIGUEZ, Paulo. Alguns aspectos do processo de construção do campo de estudos em economia da cultura, 2007. Disponível em: <http://www.cult.ufba.br/enecult2008/14643-01.pdf>. Acesso em: janeiro de 2011.
- MINISTÉRIO DE CULTURA (MinC). As metas do plano nacional de cultura, 3ª edição, 2013. Disponível em: <http://pnc.culturadigital.br/>. Acesso: dezembro de 2013.
- PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO (PRJ). Plano estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2013 – 2016. Disponível em: http://www.conselhodacidade.com/v3/pdf/planejamento_estrategico_13-16.pdf. Acesso: 05 de março de 2014.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA DO RIO DE JANEIRO (SMC). Relatório de gestão 2013. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/150625/4119229/ApresentacaoResultados2013.pdf>. Acesso: dezembro de 2014.

Humanização e Gestão por Inteligências para Reforma do Setor Público



Humanization and Management by Intelligences for Public Sector Reform

Cristiano Trindade de Angelis <cristriangelis@gmail.com>

Analista de Planejamento e Orçamento. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília, Brasil

Recebido 05-fev-16 **Aceito** 27-mai-16

Resumo As organizações públicas se veem pressionadas a reverem suas estruturas e dinâmicas de funcionamento, a fim de criarem e aplicarem conhecimento relevante para melhorar tanto a integração entre servidores públicos, processos e sistemas, como a capacidade de previsão para desenvolver uma estratégia (o que e porquê fazer) integrada ao planejamento (como fazer) e a gestão (como analisar, monitorar e melhorar). A reforma gerencial de 1995 coincidiu com a necessidade de maior competição a partir da aprendizagem com o setor privado em busca de mais eficiência e produtividade. A reforma atual coincide com a necessidade de maior efetividade a partir de um processo de humanização dos servidores públicos, que propicie maior foco no interesse público, e da gestão de novas inteligências que propicie crescimento intelectual, emocional e espiritual e diminua o viés individual na dimensão psico-cognitiva (na coleta e análise de informações) e o viés institucional na dimensão político-organizacional (na tomada de decisões). Este artigo apresenta a Gestão por Inteligências que busca desenvolver nos gestores e líderes a capacidade de compreender, desenvolver e gerir as inteligências racional, cultural, emocional e espiritual de forma integrada para resolver problemas com sentido e propósito, transformando complexidade em simplicidade para viver e trabalhar com significado e focando na supremacia do interesse público e na sua efetividade.

Palavras-chave Administração Pública, Governança Compartilhada, Gestão por Inteligências, Humanização no Setor Público, Inteligência Governamental.

Abstract *Public organizations find themselves under pressure to review their structures and dynamics of working in order to introduce and apply relevant knowledge to improve both the integration of civil servants, processes and systems, and the capacity of prediction to develop a strategy (what and why to do) integrated with planning (how to do) and management (how to analyze, check and*

improve). The management reform in 1995 coincided with the need for greater competition from learning with the private sector in search of greater efficiency and productivity. The current reform coincides with the need for greater effectiveness from a humanization of civil servants process that would encourage and greater focus on the public interest, and the new intelligence management that fosters intellectual, emotional and spiritual growth and decrease the individual bias in psycho-cognitive dimension (in the collection and analysis of information) and the institutional bias in the political-organizational dimension (in decision making). This article presents the management by intelligences that seeks to develop in managers and leaders the ability to understand, develop and manage the rational, cultural, emotional and spiritual intelligence in an integrated manner to solve problems with meaning and purpose, turning complexity into simplicity to live and work meaningful, focusing on the supremacy of the public interest and its effectiveness.

Keywords *Public Administration, Shared governance, Management by Intelligences, Humanization in the Public Sector, Governmental Intelligence.*

Introdução

O alto investimento no desenvolvimento de sofisticados sistemas de controle para melhorar a eficiência e evitar a corrupção, em detrimento do investimento no capital humano, coloca em jogo o grau de inovação necessário para lidar com a complexidade dos problemas atuais que a Administração Pública e o governo enfrentam.

As Administrações Públicas e os governos tradicionalmente foram vistos como freios à inovação, mas podem e devem se tornar seu grande motor. O setor público ficou sempre atrás do setor privado em termos de inovação e essa ordem precisa se inverter, afinal de contas é o governo e a Administração Pública (nível macro) que ditam as regras para as empresas e famílias (nível micro).

A inovação fica também comprometida na medida que há uma herança paternalista, patrimonialista, centralizadora e burocrática num contexto de tentativa de aprendizado com o setor privado (modelo gerencial) sem o uso adequado da participação popular.

Como ocorreu no passado, estamos levando muito tempo para passar do modelo gerencial, a Nova Gestão Pública - NGP, para o modelo do Novo Serviço Público - NSP (Denhardt & Denhardt, 2003): coprodução de políticas públicas, efetividade, pensamento estratégico e ação democrática, liderança e governança compartilhadas, foco no cidadão-colaborador, supremacia do interesse público, foco em servir em vez de dirigir, valor às pessoas e não apenas à produtividade e à economicidade.

Para mudar do foco na tecnologia e eficiência para o foco nas pessoas e efetividade é preciso desenvolver novas inteligências, em especial a cultural, a emocional e a espiritual.

O objetivo principal da gestão por inteligências é a busca de sentido tanto da informação adquirida como na vida profissional e pessoal. Em nível individual essa integração busca dar autonomia, domí-

nio e propósito, que são os elementos que realmente motivam as pessoas. Em nível organizacional, essa integração proporciona o alinhamento entre as competências e objetivos individuais com as competências e objetivos organizacionais.

O novo servidor público na nova Gestão da Administração Pública

No modelo do Novo Serviço Público - NSP (Denhardt e Denhardt, 2003), que surgiu com uma alternativa ao New Public Management - NPM (NGP no Brasil), o servidor público integra política e Administração, sendo um articulador entre os cidadãos e políticos para encontrar mais efetividade e mais foco no interesse público.

Entretanto, Andion (2012) explica que na visão Estadocêntrica, na qual o Brasil está plenamente inserido, o administrador público tem que se manter distante da política, atuando como um técnico especialista.

Para Andion (2012) o predomínio do paradigma funcionalista na Administração Pública brasileira tem estimulado uma visão objetivista no campo, com pouco espaço para a historicidade, o conflito e a subjetividade dos atores políticos. Os cidadãos são interpretados na maioria dos casos como homens organizacionais, cujo papel é se adaptar as regras do sistema, ou como homens econômicos que visam maximizar seus ganhos (Ramos, 1966).

Com uma reforma administrativa, do NGP para o NSP, muda a demanda da Administração Pública para seus servidores.

A Administração Pública contemporânea requer domínio de novas inteligências, além do uso de modernas práticas de Gestão, como a Gestão do Conhecimento e a Inteligência Organizacional.

No entanto, os servidores nem sempre acompanham as rápidas mudanças ou respondem às novas demandas da gestão contemporânea. Uma das dificuldades para a implantação das grandes mudanças necessárias está ainda na resistência demonstrada por alguns servidores, vinculada à gestão tradicional, marcada pelo patrimonialismo e paternalismo. Além da resistência, para que haja resposta do servidor às novas demandas, é preciso investimento na sua profissionalização.

O mundo convive em um período histórico inédito para a humanidade, abrangendo a globalização, a intensa competitividade, as aceleradas modificações tecnológicas e as fortes crises que demandam dos administradores competência de percepção, adequação e, ainda mais importante, antecipação a essas transformações.

Somente uma adequada gestão por inteligências é possível integrar percepção, adequação, previsão, antecipação e ação.

É essencial que os servidores públicos tenham experiências estratégicas no serviço público como uma possibilidade de intervenção para romper com a cultura de submissão e que desenvolvam habilidades, tais como iniciativa, responsabilidade, inteligência prática, empreendedorismo, comunicação, criatividade, relacionamento interpessoal, liderança, bom senso e, principalmente, visão de mundo que propicie entender o que é um servidor público que serve ao cidadão.

Uma adequada gestão por inteligências cria e integra novas inteligências, gerando novas características no servidor público: pró-atividade, visão macro, comprometimento, supremacia do interesse público, visão técnica-humana, significado, autonomia, propósito, pensamento sistêmico, quebra de paradigma e modelos mentais.

Em detalhes, as características do novo servidor público na gestão por inteligências são:

1. Capacidade de aprender a situação, posicionar-se em relação a ela e determinar ações para enfrentá-la.
2. Inteligência prática, ou seja, voltada para a aplicação de conhecimento relevante, que possibilita a intervenção pertinente em situações reais de trabalho, apoiando-se em conhecimentos adquiridos, transformando-os em inteligência na tentativa de suplantar a diversidade e a complexidade situacional.
3. Atitudes e comportamentos – desenvolvimento de competências comportamentais dos líderes que possibilitem obter comportamentos administrativos desejáveis; nessa dimensão pode-se, além de muitos outros fatores, considerar o empreendedorismo que, visto como a capacidade de inovação, leva ao desenvolvimento de atributos pessoais, tais como a criatividade, a perseverança, a capacidade de assumir riscos, a motivação para a realização, a responsabilidade pelos resultados, habilidades no relacionamento pessoal, liderança e visão de futuro.
4. Desenvolvimento do senso de coletividades tanto interno para compartilhar e aplicar conhecimento organizacional como externo na coleta e uso de conhecimento coletivo a partir do uso de práticas de Gestão do Conhecimento e Inteligência Organizacional, sempre com foco na supremacia do interesse público.
5. Criação de significado, autonomia e domínio, os três geradores da motivação (motivo + ação), a partir da criação e integração das inteligências cognitiva, cultural, emocional e espiritual.

A humanização no setor público e o amadurecimento democrático

O processo de humanização no setor público passa por uma reflexão sobre o funcionalismo e suas consequências no bem-estar da coletividade e no processo de criação e uso de conhecimento relevante dentro do setor público.

O lado positivo do funcionalismo foi organizar algumas funções públicas segundo critérios estabelecidos pela burocracia e aperfeiçoados pelo modelo gerencial ao criar as carreiras de Estado, as quais depois, o próprio mentor do modelo, Bresser (2001), admite que foram isoladas do processo decisório e voltaram a ser burocráticas:

Foi criada a carreira dos gestores públicos (Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental) – uma carreira de altos administradores públicos, que obviamente fazia falta no Brasil, mas que recebeu uma orientação rigorosamente burocrática, voltada para a crítica do passado patrimonialista, ao invés de voltar-se para o futuro e para a modernidade de um mundo em rápida mudança, que se globaliza e se torna mais competitivo a cada dia.

Capra (1999) explica com muita propriedade o lado destrutivo do paradigma funcionalista:

Não há mais esperanças que o paradigma funcionalista possa resolver os dilemas que ele próprio criou. O lado destrutivo – pois não se nega o criativo – gerou crises sociais, ambientais, morais e outras formas decorrentes da mãe de todas as crises, que é a crise de percepção, a crise do próprio conhecer. O funcionalismo é voltado para a manutenção do conjunto social do qual faz parte, não traz consigo a ideia de transformação, mas de adaptação. E esta é considerada postura insuficiente para corrigir as distorções das práticas do sistema produtivo na vida coletiva: a mais provável explicação para a crescente oposição à ordem funcionalista. A questão ambiental é um exemplo típico da “miopia” modernista-funcionalista.

A gestão ambiental no Brasil fica clara quando vimos como os empresários brasileiros, muitas vezes com ajuda de alguns governantes e servidores públicos, explorarem os recursos naturais como se eles fossem intermináveis.

Leitão e Lameira (2005) destacam que a espoliação do meio ambiente como se este fosse inextinguível, visão de curto prazo e pessoas tratadas como se fossem máquinas são consideradas características do velho conceito de gerenciamento do funcionalismo.

Para Capra (1999) o paradigma humanista tem uma visão mais holística de mundo, baseado em uma nova consciência ecológica profunda.

Ferguson (1999) encontrou que uma das características mais significativas do paradigma humanista é a busca de sentido e de objetivos mais elevados no trabalho.

Vergara e Caldas (2007) mostram a diferença entre o interpretativismo e o funcionalismo:

O ponto central da crítica do interpretativismo em relação ao funcionalismo é o objetivismo exagerado que em alguns momentos torna o funcionalismo limitante. Para os funcionalistas as organizações são objetos tangíveis, concretos e objetivos, já para os interpretativistas, as organizações são processos que ocorrem a partir das interações entre as pessoas para interpretar ou dar sentido as coisas, ou seja, é uma construção subjetiva.

Leitão e Lameira (2005) destacam a diferença entre as diversas correntes:

Em oposição ao funcionalismo, o estruturalismo-radical tem sua ênfase na mudança e na emancipação do homem, embora ainda muito preso à dimensão econômica. Já o interpretativismo, embora despreocupado com a mudança, enfatiza a natureza essencialmente espiritual da vida associada.

Enquanto a corrente funcionalista dividiu os estudos organizacionais em três áreas de análise – o indivíduo, o grupo e a organização –, os autores humanistas consideram o indivíduo o centro de todas as coisas. Pressupõe-se que, compreendendo o indivíduo, compreender-se-á toda a vida associada. Mas um indivíduo contextualizado, pois o humano não se separa do social nem do ambiental. O paradigma humanista é propagador de mudança a partir da responsabilidade social corporativa, da troca de conhecimento e experiência, da economia da comunhão e da economia solidária.

O paradigma humanista pensa o servidor público como um ser consciente e responsável pelos problemas da organização e da sociedade. Neste paradigma o servidor não é um simples soldado da máquina pública, que faz exatamente o que é solicitado sem valorizar o crescimento individual e coletivo. Um servidor público humanizado se realiza com o bem-estar da coletividade, com seu propósito de trabalho e de vida, com a aquisição de conhecimento novo mesmo sem aumento de salário, com a autonomia de participar das decisões e do domínio da base de conhecimento da sua atuação.

Silva (2009) destaca que o paradigma humanista recebeu críticas por falta de resultados práticos, mas há um contínuo esforço para seu aperfeiçoamento:

O paradigma humanista foi criticado por não apresentar novos critérios efetivos de gestão e também não indicar de forma prática o que devia ou não ser feito para obter melhores resultados organizacionais. Cabe ressaltar que embora o paradigma humanista apresente uma série de limitações, continua sendo analisado e aperfeiçoado até hoje no mundo da gestão. A discussão sobre a relevância da criação e manutenção de um clima organizacional favorável aos trabalhadores deve-se a este paradigma.

A falta de resultados práticos se dá pelo fato de que num sistema capitalista as pessoas mais humanizadas tendem a ser excluídas ou desacreditadas. O clima favorável proporcionado pelo paradigma humanista não teve até hoje força para alterar a cultura organizacional, muito dependente da cultura nacional. A esperança é que na crise as pessoas, após uma reação inicial de isolamento e tentativa de obter vantagem, possam decidir viver e trabalhar de forma mais coletiva como a melhor forma de retomar o crescimento.

As definições de humanismo são muitas, embora se possam identificar nelas elementos comuns. Uma das definições coletadas por Abagnano (1999) identifica-o como “qualquer movimento filosófico que tome como fundamento a natureza humana ou os limites e interesses do homem”.

Lalande (1999) mantém que o humanismo como um movimento espiritual que valoriza o homem:

O humanismo é um movimento espiritual representado pelos “humanistas” do Renascimento, caracterizado por um esforço para realçar e valorizar a dignidade do espírito humano, reatando laços entre a cultura moderna e a antiga. Em termos mais modernos e, na expressão de Mauriac, isto significa que “importa sobretudo valorizar o homem.

O processo de humanização do ser humano busca a concepção do ser humano como ser integral: corpo, mente e espírito. Espírito enquanto inteligência que domina corpo e mente. Portanto, se estamos tratando de inteligência, estamos pressupondo a primazia do espírito humano, o mesmo espírito criativo.

Leitão e Lameira (2005) mostram que a espiritualidade é cada vez mais desenvolvida por caminhos próprios:

Um aspecto que merece referência é o significado dado ao termo “espiritual” nessas definições de humanismo, pois ele tem sido associado historicamente à religião. Esse sentido religioso tem mudado ante o crescente número de pessoas que buscam padrões alternativos de espiritualidade por caminhos próprios.

Realmente, cada vez mais as pessoas criam seus próprios mecanismos para desenvolver sua espiritualidade. Porém, para chegar próximo de Deus, há ainda dois outros grupos que a relacionam à religião. Um deles têm a religião como meio e o outro a utiliza como um fim para desenvolver a espiritualidade, no caso dos fanáticos que só buscam a Deus em suas práticas religiosas.

Um levantamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT) apontou que, apenas em 2013, cerca de 12 novas igrejas foram abertas por dia no Brasil. Dados levantados pela Receita Federal em 2014 aponta que, diariamente, as igrejas brasileiras arrecadam R\$ 60 milhões, num total de R\$21,5 bilhões por ano. A frente parlamentar evangélica tem 76 deputados federais.

A espiritualidade enfoca elementos imprescindíveis, transmitindo vitalidade e significado aos momentos bons e ruins da vida. Ela é um sentimento de foro íntimo que desperta habilidades estimulantes no cuidado a si próprio e aos outros, despertando a capacidade de ultrapassar sentimentos negativos como dor, raiva, culpa e frustração.

As pessoas mais espiritualizadas se sentem obrigadas a parar para analisar a dicotomia em que vivemos: um país cheio de recursos naturais e encantos tecnológicos, conforto material para uma minoria, acúmulo de riquezas e domínio da matéria frente a um mundo com fome, dilacerado pela violência e pela poluição, com homens superficiais e egoístas, que desconhecem a si próprios e que estão cada vez mais doentes emocionalmente e espiritualmente.

É importante para a Administração Pública examinar a natureza espiritual do serviço público e sua relevância para o empenho e desempenho organizacional. A espiritualidade não serve simplesmente como base para uma ética da administração pública, mas pode ser associada a níveis mais elevados de esforço, desempenho e satisfação no trabalho.

No paradigma humanista o serviço público baseia-se em servir com amor ou um intenso compromisso interior, isto é, com uma causa que ultrapassa as exigências do momento.

Brewer e Selden (1998) encontraram que os servidores públicos alcançam muito mais satisfação interna por fazer uma contribuição para a sociedade do que por um compromisso para alcançar objetivos pessoais. Como tal, as vantagens financeiras e outras recompensas externas não são motivadores significativos.

O paradigma humanista radical responsabiliza a visão modernista pela instrumentalização das pessoas, mascarando sua natureza substantiva, como também da natureza, ao privilegiar um conhecimento técnico-científico acrítico e resultados sempre mensuráveis por critérios econômico-financeiros.

Steffy e Grimes (1986) apontam que a Teoria Crítica, uma das bases teóricas do modelo do Novo Serviço Público -NSP, surgiu como um método geral de análise aplicável aos estudos organizacionais, possibilitando o exame de temas relevados pelas abordagens empírico analíticas (positivistas), como o poder, a desumanização da pessoa e a degradação ambiental.

Segundo Leitão e Lameira (2005) as três bases teóricas do modelo do NSP tem uma postura humanista:

A Fenomenologia, a Teoria Social Crítica e a Teoria Pós-Moderna assumem uma postura explicitamente humanista, porque estão preocupadas com a dominação do capital e da técnica sobre uma pessoa, crescentemente instrumentalizada. Elas reivindicam a inserção do homem em ecossistemas compatíveis com as necessidades humanas; reconhecem a historicidade da pessoa e a necessidade de um ordenamento social propiciador de dignidade e valorização do indivíduo no trabalho.

Renesch (1995) destaca que é possível questionar antigas convicções sobre como conduzir os negócios e superar a crescente incoerência entre ideais, valores pessoais e aqueles processos de exploração do mundo de negócios.

Expressões como “rumo insustentável que tomou a sociedade moderna”, “criação de organizações saudáveis”, “comunhão”, “valores verdadeiramente humanos”, ou ainda “valores espirituais convivendo com a realidade econômica”, são encontradas ao longo de seu livro “Learning Organizations: Developing Cultures for Tomorrow’s Workplace”.

Pinto (2004) vai nesta mesma direção ao afirmar que no caso das empresas de economia de comunhão, a liderança de seus empresários com forte visão espiritual do mundo é fator fundamental na condução da mudança. Na realidade, a ambição daquele projeto é mudar as empresas, para mudar a economia e, então, mudar o mundo.

Leitão e Lameira (2005) destacam que as teorias sobre aprendizagem organizacional, tanto na corrente da organização de aprendizagem (OA) quanto na corrente da aprendizagem organizacional (AO), mostram preocupação com o desenvolvimento da pessoa e sua maior autonomia em seu ambiente de trabalho, introduzindo uma concepção menos autoritária da gestão.

O fundador da corrente de OA, Peter Senge, previu serem necessárias duas décadas de esforços contínuos para implementação desse conceito de organização produtiva.

Alguns autores investigaram o impacto do paradigma humanista na conduta ética em relação à coletividade.

Brown (1990) enfatiza a relação entre valores emancipatórios e a reflexão ética nas organizações:

A razão substantiva, como orientadora da razão instrumental, faz prosperar uma nova dinâmica de relacionamentos que coloca o ser humano como o elemento prioritário no processo de produção, pois está centrada na auto realização da pessoa, no entendimento interpessoal, no julgamento ético e em valores emancipatórios. A reflexão ética deverá se tornar uma prática crescente no interior das organizações.

A reflexão ética acontece de forma paralela ao período de ruptura cultural que o Brasil está atravessando.

Leitão e Lameira (2005) apontam que o paradigma humanista serve para desenvolver pessoas preocupadas com a coletividade:

Há indícios de que um processo incipiente de mudança está em andamento e na direção de uma visão mais humana de mundo. Só não é possível prever se haverá, ou em que intensidade, sucesso na gigantesca tarefa de salvar o planeta do conjunto de crises que o ameaçam. O paradigma humanista serve, em última análise, para desenvolver pessoas como seres humanos preocupados com a coletividade, com a perspectiva e o problema do outro.

A mudança do setor público para um paradigma humanista sempre foi considerada complexa por enfrentar o egocentrismo enraizado no sistema capitalista e na cultura do esperto. Entretanto, no momento atual, esta mudança se tornou mais possível na medida em que a própria situação de conforto do servidor (aparência, salário, estabilidade) fica comprometida num Estado em crise de confiança e crise econômica, pressionado para melhorar a relação com a sociedade e mostrar resultado. As sugestões apresentadas neste livro, a mudança cultural, a humanização, a governança compartilhada, as práticas de GC e IO e a gestão por inteligências podem acelerar este processo.

O processo de humanização busca transformar servidores públicos alienados e egoístas em pessoas capazes de pensar e agir como um ser humano num contexto global, e não simplesmente como pertencente a um seleto grupo de dependentes da máquina pública burocrática.

O processo de humanização é antecedido pela mudança cultural do setor público de uma manutenção do seu status quo para o foco no bem-estar do cidadão. Esta mudança é dependente de exemplos de indivíduos ou grupos já humanizados, os quais devem receber total suporte da alta administração. Em outras palavras, a mudança cultural do tipo top-down é necessária para mudar o comportamento dos servidores em relação ao cidadão.

A autonomia, o domínio e o propósito, elementos que não são parte da cultura da Administração Pública brasileira, são os realmente motivam as pessoas ao proporcionar significado em servir a população brasileira. O significado no trabalho é a chave para o alinhamento entre as competências e objetivos individuais com as competências e objetivos organizacionais.

A principal força motivadora do ser humano é a busca do sentido no amor, no trabalho e na coragem. Penso que quando o trabalho individual encontra sentido no todo, se coincide com a finalidade e objetivos da instituição é o máximo de rendimento que o servidor pode oferecer. É exatamente o contrário da alienação do trabalho; é quando o trabalhador encontra o sentido do seu trabalho no contexto geral, entende que o seu empenho na auto realização promove o objetivo institucional. Quando a gestão é voltada a despertar a importância da participação da vocação do indivíduo no contexto organizacional, há um salto de qualidade. Uma mobilização em que as pessoas estejam cientes da importância de que cada um faça sua parte. A tentativa de exigir resultados de quem não tem a capacidade de encontrar sentido em sua participação não passa de um estímulo exterior com prazo de validade curto. Grande parte das políticas organizacionais, baseadas em fatores motivacionais externos e atingimento de metas a partir de critérios artificiais de estímulo, conduzem à realização organizacional com sacrifício dos participantes, como se estes não passassem de peças substituíveis dentro de um sistema. O resultado é o completo utilitarismo da ação humana e a desumanização do

servidor em favor da “conquista” de objetivos institucionais de curto prazo. O desafio é a instituição encontrar pessoas que se identifiquem com os objetivos institucionais, ou melhor ainda, as pessoas encontrarem instituições que se identifiquem com seu sentido existencial. Como o que move em geral as pessoas a entrar no serviço público são outros fatores de conveniência (estabilidade, salário, qualidade de vida, etc.), é necessário que as pessoas assumam a responsabilidade de sua decisão de entrar para o serviço público, no sentido de realizar-se em contribuir para o aprimoramento das instituições ao invés de depositar suas frustrações nas mazelas institucionais. Isto é, a primeira realização pessoal do servidor é não contribuir para a desordenada organização sob qualquer pretexto. O servidor tem que encontrar sentido em fazer o seu trabalho o melhor possível enfrentando inclusive as circunstâncias adversas, deixando as falhas institucionais para serem atribuídas a fatores externos a sua atuação.

Nenhum tipo de participação eficiente pode prescindir da concentração do indivíduo na execução de sua missão individual. Tal participação ocorre com o máximo de intensidade quando a vontade do indivíduo converge para o interesse da organização, já que a uniformidade de interesses é a chave do comprometimento de ambas as partes em busca do interesse público. Os modelos de gestão que perseguem o máximo de eficiência baseiam-se em modelos de estímulo exteriores como salário, promoção, atingimento de metas e na substituição de servidores (quando toda a energia deste foi dissipada em favor da organização). Esse processo que despreza o indivíduo como ser integral e sua potencialidade de auto realização no desempenho de sua missão é inexoravelmente fragmentador e desumanizante.

Reclama-se, portanto, uma metodologia que desperte a consciência de que sua participação tem valor no produto da organização, permitindo que ele participe de forma volitiva, espontânea e motivada para esse resultado final.

Tal processo necessita do indivíduo consciente, aquele que se exercitou no domínio de suas inteligências, ordenando-as para o atingimento do fim anelado, que, como profissional, é participar das conquistas institucionais.

O reconhecimento do valor do servidor consciente é necessário à própria prosperidade da organização. Entende-se, portanto, que essa via de mão dupla proporciona o máximo de efetividade como resultado e não como causa determinante.

A participação de servidores conscientes representa um salto de qualidade para a organização. Basta fazer uma pesquisa para identificar que os colaboradores que tem um nível de satisfação pessoal maior produzem com mais qualidade e regularidade.

Uma máquina eficiente é aquela que produz o resultado almejado com a menor dissipação de energia, e para isso é necessário o menor atrito possível entre as peças. Essa analogia serve perfeitamente para qualquer organização, sobretudo para o serviço público. A quantidade de profissionais

envolvidos em atividade de corregedoria, auditoria e controle interno e externo implica que não só há problemas na atuação individual de cada servidor, como há necessidade do envolvimento de outros colaboradores para corrigi-lo. Tal organização não é eficiente de forma alguma, porque envolve alto custo para preservar o interesse da organização. Por outro lado, a eliminação de controle em uma organização formada por servidores de baixo nível de consciência não é possível.

Conclui-se, que a organização está em crise constante. É desejável, logo, que esse controle seja substituído por um paradigma que pressuponha a elevação do nível de consciência de cada servidor. O desafio é construir uma cultura informada por esses princípios voltados à formação de instituições que integrem esforços individuais autênticos para o atingimento de seus fins, realizando, portanto, o indivíduo na organização em que se insere e realizando a organização pela participação do indivíduo consciente.

O início de um processo de humanização do setor público é motivado e alimentado pela vontade de apreender e cooperar uns com os outros, isto é, pelo amadurecimento democrático do Estado e da sociedade.

O amadurecimento democrático pode ser acelerado a partir das seguintes iniciativas:

1. Criação de espaços de participação social com facilitadores e experts.
2. Melhora no processo de consulta e consenso.
3. Equilíbrio na representatividade da diversidade social.
4. Solidariedade social (benefícios de ajuda mútua e confiança generalizada).
5. Transformação dos servidores públicos em pessoas técnica-humanas a partir de seminários, congressos e cursos de formação, além da mudança no processo de seleção.
6. Forte base de conhecimento comparativo sobre práticas que dão certo (práticas de Gestão do Conhecimento, como comunidade de prática, lições aprendidas e melhores práticas).

Ferrarezi e Oliveira (2012) apontam que este amadurecimento requer também um fluxo de capital social, confiança, entendimento mútuo, conhecimento e saber fazer que permitam às pessoas agirem, aprenderem e se adaptarem de forma coletiva.

O amadurecimento democrático requer também liderança do governo e capacidade dos órgãos públicos de se adaptar e absorver novas formas de conhecimento, além da capacidade analítica e interpretativa de atores fora da arena governamental. A formação de líderes é primordial na criação de ambientes de aprendizagem colaborativos em busca de soluções para os problemas contemporâneos.

Inteligência

Para Desouza (2005) uma pessoa é considerada inteligente quando é capaz de coletar dados (sinais) do seu ambiente (interno e externo), sintetizar esses sinais (em informação), dar sentido a esses sinais (conhecimento), e então conduzir as ações apropriadas.

A observância de que a inteligência é um conceito lúdico que está na mente do observador ou investigador e uma criança pode ser mais inteligente do que um professor (De Souza, 2005), faz com que o conceito de inteligência evolua lentamente. No início do século XX a ideia de quociente de inteligência (QI) foi lançado como a relação entre idade mental e cronológica. Em 1916, este teste psicológico de Stanford-Binet se espalhou globalmente como sendo um atributo inato do indivíduo. Em 1993, Gardner propôs que o teste de QI só apresenta um tipo de inteligência, lógica, e que a inteligência inata depende da experiência de vida para se desenvolver. Gardner (1993), então, conceitua inteligência como a capacidade de resolver problemas ou produzir produtos valorizados em um determinado ambiente cultural e propõe a Teoria das Inteligências Múltiplas.

Goleman (1998) propõe que na melhor das hipóteses QI contribui com 20% para os fatores que determinam sucesso, o que deixa 80 % para outras forças.

Sternberg (1997) aponta que a inteligência é entendida pelas habilidades mentais necessárias para a modificação, adaptação e seleção de cunho contextual. Portanto, a inteligência às vezes é definida como a capacidade cognitiva para gerenciar a complexidade.

Petrovici (2011) define inteligência como um conceito multidimensional que implica a capacidade de usar o conhecimento nas rotinas, percepções e atividades de resolução de problemas.

Para Angelis (2015), inteligência é a capacidade cognitiva, emocional e espiritual de transformar complexidade em simplicidade para viver com significado no amor, no trabalho e na coragem.

Como definido no dicionário Webster (Mish, 1993), a inteligência inclui a capacidade de compreender e aplicar conhecimento, de usar a razão habilmente, e de manipular o ambiente.

Eells e Nehemkis (1984) mantém que inteligência é o produto da análise, avaliação, integração e interpretação de todas as informações disponíveis, que podem afetar a sobrevivência e o sucesso da organização.

De acordo com Rothberg e Erickson (2004), inteligência é o conhecimento em ação e as suas dimensões incluem a estratégia, a previsão e a ação. Em algum nível, todas as três camadas da inteligência precisam ocorrer simultaneamente para criar uma vantagem competitiva sustentável.

Inteligência Emocional

A Inteligência Emocional (IE) foi definida academicamente pela primeira vez por Salovey e Mayer (1990) como a capacidade de reconhecer os significados das emoções e seus relacionamentos. Para esses autores, os ramos da IE são: precisão na percepção das emoções, usar as emoções para facilitar o pensamento, resolução de problemas e criatividade, compreensão das emoções e, finalmente, a gestão das emoções para promover o crescimento pessoal.

Por sua vez, Goleman (1995) define IE como a capacidade da pessoa em motivar-se e persistir apesar das frustrações, controlando impulsos e adiando recompensas a fim de regular o seu próprio estado de espírito e impedir que o desânimo domine a faculdade de pensar, de sentir empatia e de sentir esperança. As quatro principais características da IE identificadas por Goleman (2001) foram: autoconsciência, autogestão, consciência social e gestão de relacionamentos.

Elster (1996) destacou que quando as emoções são diretamente envolvidas com a ação, elas tendem a sobrecarregar ou subverter o processo racional mental, não simplesmente suplementar ele (Salovey et al., 1995). Os alemães (extremamente racionais) não deixam os sentimentos interferir com o que eles estão pensando e fazendo. Em contrapartida, os brasileiros (extremamente emocionais) mudam de opinião dependendo de como se sentem, até porque gostam de experimentar as emoções ao máximo.

Inteligência Espiritual

A Inteligência Espiritual- IEs é a capacidade de comportar-se com sabedoria e compaixão, mantendo a paz interior e exterior, independentemente da situação (Wigglesworth, 2012).

Zohar e Marshall (2000) afirmam que a IEs é a inteligência com que enfrentamos e resolvemos problemas de sentido e valor, a inteligência com a qual podemos colocar nossas ações e nossa vida em um contexto mais amplo, mais rico e mais cheio de significado.

Vaughan (2003) define Inteligência Espiritual como a capacidade de desenvolver vários modos de saber a partir da integração da vida interna da mente e do espírito com a vida exterior do trabalho no mundo.

De acordo com Emmons (2005) é possível distinguir entre Inteligência Emocional (IE) e Inteligência Espiritual (IEs) através das qualidades mais originais da IEs, como propósito de vida, controle do ego, gratidão, discernimento e visão de mundo, que não são cobertos na avaliação do domínio da IE. Trata-se da visão realmente grande: inteligência por mais do que interesses egoístas. Segundo Zohar e Marshall (2000) a IEs é a inteligência final, que serve como uma condição necessária para o funcionamento eficaz da inteligência racional e da inteligência emocional.

Vaughan (2003) acredita que a IE é uma capacidade para uma compreensão profunda de questões existenciais tais como “Quem sou eu?”, “Por que estou aqui?”, “O que realmente importa?” e “Qual a relação entre percepção, crença e comportamento?” (Vaughan, 2003).

A resposta a essas perguntas está baseada no nível de espiritualidade. A espiritualidade se transforma em Inteligência Espiritual quando encontramos um equilíbrio do espírito com corpo e mente a fim de melhorar o controle do ego, a percepção, a intuição e a visão de mundo.

A definição de espiritualidade tem sido associada historicamente à religião. Contudo, religião é mais relacionada com fatores extrínsecos chamando a atenção para as crenças, práticas institucionais e afiliação com um grupo. A espiritualidade diz respeito a um aspecto universal e fundamental do que é um ser humano na procura por significado, propósito e estruturas morais para se relacionar consigo mesmo, com os outros, e com a realidade (Canda e Furman 1999). Em sentido não-religioso, portanto, espiritualidade é uma dimensão da experiência humana que inclui perspectivas, sentimentos, intuições, premonições e outras capacidades da consciência transcendente, existentes, ou potencialmente existentes, em todos os seres humanos (Leitão e Lameira, 2005).

A mistura entre os conceitos de religiosidade e espiritualidade tem mudado ante o crescente número de pessoas que buscam padrões alternativos de espiritualidade por caminhos próprios (Leitão e Lameira, 2005). Além disso, a espiritualidade é conceito multidimensional, afinal de contas a interconexão como eixo da espiritualidade implica uma grande visão do que está acontecendo e o que pode acontecer, além de um certo nível de consciência das necessidades dos outros, que pode muito bem ser o impulso para o desenvolvimento de um sentimento de compaixão e um desejo de justiça para os outros.

Benefiel (2005) conclui que a espiritualidade e a gestão, uma vez pensadas incompatíveis, têm na última década se apaixonado. Os seres humanos são compostos de corpo, mente e espírito, e cada vez mais a gestão de projetos tem focado nisso para resolver aspectos intelectuais de planejamento e implementação desses projetos. Alguns líderes de ponta estão cientes da pesquisa emergente e aplicação da inteligência espiritual, particularmente para a disciplina da gestão de projetos complexos (Neal e Harpham, 2014).

Vários autores ressaltam que os líderes que são mais desenvolvidos em termos da sua espiritualidade também são mais eficazes (Cacioppe, 2000; Strack et al., 2002; Fry, 2003; Fry et al., 2005).

Rego e Cunha (2008) apontam que, melhorando a espiritualidade (senso de equipe e de comunidade, o alinhamento com os valores da organização, sentido de contribuição para a sociedade, o gozo no trabalho, oportunidades para a vida interior), os gestores podem promover o comprometimento organizacional e, assim, o desempenho individual e organizacional.

Inteligência Cultural

Inteligência Cultural – IC refere-se a um conjunto geral de capacidades com relevância para as situações caracterizada pela diversidade cultural. Inteligência Emocional é diferente, portanto, da Inteligência Cultural, pois centra-se na capacidade geral de perceber e gerir as emoções sem levar em conta o contexto cultural (Ang et al., 2007).

A Inteligência Cultural foi concebida na virada do século 21, quando o mundo estava experimentando a globalização e a interconexão sem precedentes, o que aumenta as interações interculturais e também aumenta a probabilidade de mal-entendidos culturais, tensões e conflitos (Ang, Van Dyne, & Tan, 2011).

A maioria dos argumentos teóricos sugere que os altos executivos que são culturalmente mais inteligentes são mais capazes de ‘analisar seus ambientes’, detectando informações relevantes para tomar melhores decisões e assumir riscos calculados de forma mais inteligente (Ang et al., 2011). O processo de construção de significado é manifestada e mediada por contextos culturais (Rockstuhl et al., 2011).

Para Desouza (2005) expor estudantes que vivem em países grandes, como os Estados Unidos e o Brasil, no qual muitos têm a falta do senso básico do conceito de global, para aprender línguas estrangeiras, culturas e geografias deve ser parte essencial de uma reforma educacional.

Gestão por Inteligências

A Gestão por inteligências pode ser definida como a capacidade de compreender, desenvolver e gerir diferentes formas de inteligência e aplicá-la de forma integrada para resolver problemas com sentido e propósito, transformando complexidade em simplicidade.

O objetivo principal da gestão por inteligências é a busca de sentido, tanto da informação adquirida como na vida profissional e pessoal. Em nível individual a gestão por inteligências busca dar autonomia, domínio e propósito, que são os elementos que realmente motivam as pessoas. Em nível organizacional, a gestão por inteligências proporciona o alinhamento entre as competências e objetivos individuais com as competências e objetivos organizacionais.

A discussão acima sobre essas novas formas de resolver problemas (novas inteligências) serve para esclarecer a importância do processo de aprendizagem individual (pensamento rápido, capacidade de síntese, paciência, resiliência emocional), aprendizagem coletiva (controle do ego, modos mais elevados do saber, visão grande de mundo, discernimento, significado, sensibilidade) e a aprendizagem com outras culturas (a compreensão de outras formas de viver, de pensar e tomar decisões através da colaboração e comparação). A integração destas inteligências pode ajudar as pessoas a

desenvolver uma personalidade humana multissensorial com uma maior capacidade de compreender o que está acontecendo e o que vai acontecer (capacidade de prever).

As inteligências racional, cultural, emocional e espiritual estão interligadas e a gestão delas é fator determinante na busca de significado e na transformação da complexidade em simplicidade. O desenvolvimento e a integração dessas inteligências podem ajudar os servidores públicos a coletar e interpretar informações, melhorando a tomada de decisões em um mundo cada dia mais globalizado e complexo. A integração da inteligência racional com as outras formas de inteligência (emocional, cultural e espiritual) irá melhorar o processo de criação, análise e aplicação do conhecimento, diminuindo o viés individual na dimensão psico-cognitiva (fase de coleta e análise de informações) e o viés institucional na dimensão político-organizacional (fase de tomada de decisão).

Para Morgan e Fonseca (2004) as diferentes inteligências são entendidas como ferramentas pessoais que cada indivíduo processa para fazer sentido as novas informações e estocá-las de tal maneira que possam ser facilmente recuperadas quando for necessária para colocá-las em prática (Morgan e Fonseca, 2004). Para Gardner (1993) se nos reconhecermos que somos muito diferentes porque nós combinamos as inteligências de forma diversa, nós teremos pelo menos uma melhor chance de lidarmos apropriadamente com muitos problemas que nos enfrentamos no mundo, além de nos sentirmos mais comprometidos em se unir a comunidade global no trabalho por um bem maior.

Tischler, Biberman e McKeage (2002) mostram que pesquisas recentes têm demonstrado uma relação positiva entre a inteligência emocional e espiritualidade com o sucesso no trabalho. Da mesma forma, a inteligência cultural resulta em um melhor julgamento e tomada de decisão (Ang et al., 2007) e numa maior capacidade de perceber, interpretar e responder ao ambiente, de modo a atingir os objetivos (Bennet e Bennet, 2004).

Fica claro então a importância de gerir essas inteligências para, a partir da sua integração, tomar decisões mais acertadas para resolver os problemas pessoais e profissionais dos servidores públicos.

Gardner (2000) identificou nove tipos de inteligência: a lógico-matemática, a verbal-linguística, a rítmica-musical, a cinestésica-corporal, a interpessoal, a intrapessoal, a espacial-visual, a naturalista e a existencial. Ele acredita que cada pessoa possui todas as inteligências, mas a quantidade de cada uma é diferente.

Segundo os estudos de Gardner (1993), todo ser humano, além de inteligente é dotado de várias inteligências, sendo capaz de atuar de forma multi, inter e transdisciplinar, de modo que, mesmo que não tenha facilidades com o raciocínio lógico-matemático, pode usar suas outras inteligências, como uma espécie de compensação. Diferentemente das inteligências propostas por Gardner (1993), este estudo propõe a integração das inteligências presentes na figura 1, como nova forma de gestão na Administração Pública.

Figura 1: A Gestão por inteligências

Inteligência Espiritual Conexão Inspiração Propósito Significado Sensibilidade Discernimento Visão grande de mundo		
Inteligência Cultural Adaptação Comparação Exame do ambiente Previsão	Inteligência Emocional Paciência Motivação Empatia Gerir emoções	Inteligência Racional Pensamento rápido Conexão de ideias Capacidade de síntese Modelos complexos

Fonte: Elaboração Própria.

Analisando a figura acima, percebemos que a Inteligência Racional e a Inteligência Emocional são inteligências desenvolvidas prioritariamente de forma individual através de desenvolvimento intelectual e controle de emoções. A Inteligência Cultural é desenvolvida a partir da imersão em outras culturas, aprendendo por comparação e colaboração. A Inteligência Espiritual tem um nível superior por ser integrativa a partir da sua maior característica: a visão grande de mundo, o que proporciona maior inspiração, significado, propósito de vida, discernimento e sensibilidade.

Abrantes et al. (2009) concluem que a inteligência também envelhece, pois o processo neural cognitivo é um processo biológico (Abrantes et al., 2009). Se o corpo envelhece, a inteligência racional também envelhece, embora outras como a inteligência emocional e a inteligência espiritual podem ficar mais apuradas com a maturidade. Isso mostra a importância de desenvolvermos as inteligências de forma integrada.

A gestão por inteligências é, portanto, baseada na integração harmoniosa das inteligências cultural, racional, emocional e espiritual.

Durante a gestão e suas fases de avaliação, monitoramento e melhoramentos, é feito uma análise de quais inteligências estão sendo utilizadas pelos servidores públicos para tomar decisões. As práticas de Gestão do Conhecimento (ex. coaching e mentorin) e Inteligência Organizacional (ex. análise de experts) devem ser utilizadas para verificar o gap de inteligências.

Na gestão por competências, as atividades de planejamento definem e organizam as ações de capacitação, no sentido de consolidar as necessidades de desenvolvimento das competências necessárias identificadas pela organização, bem como definir as prioridades e planejar sua execução.

Contudo, a aprendizagem é que promove o desenvolvimento das competências (conhecimentos, habilidades e atitudes), mas somente a aplicação dessas competências, a partir da integração de diferentes inteligências, é que lida com a tomada de decisões em ambientes cada vez mais complexos, transformando essa complexidade em simplicidade.

Um plano de gestão por inteligências na Administração Pública engloba os seguintes passos:

1. Sensibilizar os líderes da organização quanto a importância da Mudança cultural via inserção da sociedade e de outras culturas na relação entre Estado e mercado.
2. Identificar os fluxos de conhecimento, isto é, compreender como os líderes e as equipes compartilham conhecimentos. Entender as relações e, portanto, “quem conhece o quê” e “quem compartilha com quem” é essencial. Nesse ponto é fundamental criar um mapa amplamente divulgado de conhecimento relevante para a organização.
3. Identificar como os servidores interagem com o ambiente externo, por exemplo, com a comunidade, com o setor privado, com os níveis de governo com outros países. Nesse ponto, é preciso identificar potenciais parceiros estratégicos e a natureza da relação, estabelecendo parcerias e definindo as responsabilidades de cada parte. Além disso, é preciso criar um processo formal para o “exame do ambiente”, isto é, uma revisão sistemática do ambiente organizacional para identificar as principais tendências, oportunidades e ameaças.
4. Verificar o gap de inteligências (racional, emocional, cultural e espiritual) e o quanto elas foram desenvolvidas e se foram realmente aplicadas no trabalho de forma inteligente, gerando resultados positivos tanto para o indivíduo quanto para a organização.
5. Identificar os tipos de inteligência que são utilizadas na coleta, na análise e, principalmente, na tomada de decisões e como se dá sua integração.
6. Analisar a forma como os servidores usam, interpretam e fazem inferências a partir de informações recolhidas para apoiar a tomada de decisões. O estudo dos vieses na coleta, análise e uso das informações a partir da análise da efetividade alcançada com determinada ação governamental, vai melhorar a estratégia para criação de novas inteligências.
7. Elaborar um Plano de desenvolvimento de novas inteligências, integrando estratégia (por que desenvolver essas inteligências), planejamento (como desenvolvê-las) e gestão (como avaliar, monitorar e melhorar a gestão por inteligências).

Conclusões

Criamos soluções técnicas ou políticas para problemas humano-sociais complexos, que não podem ser avaliados por uma só ótica, com uma personalidade uni sensorial. Precisamos formar os gestores e líderes a fim de desenvolver uma personalidade multissensorial, que supere nossa cultura e nossa genética e que tenha a capacidade de entender o que está acontecendo e o que vai acontecer. Sem uma grande visão de mundo proporcionada por este tipo de personalidade, perdemos a noção da importância de integrar as inteligências racional, emocional, cultural e espiritual.

O individualismo personalista, a busca por favores e prazeres imediatos, o descaso por ideais comunitários e de longo prazo gerou um colapso no jeitinho brasileiro de ser, que sem uma estratégia e plano de vida, é baseado na solução de problemas sem pensar na coletividade.

No capitalismo, o fazer e o ter tornaram-se cada vez mais importantes que o ser, o que vai de encontro a um ser humano que pensa no bem-estar da comunidade, no interesse público.

Na prática, raras são as pessoas que estão desenvolvendo o sistema em termos coletivos. Todos querem se dar bem sem pensar no outro, na sociedade em que vivem. Quem ganha uma vantagem temporária se sente controlado e ao mesmo tempo invejado numa competição por número limitado de oportunidades, o que inibe um ambiente que leve à criatividade, aprendizado e progresso coletivo.

Para reformar o Estado o primeiro passo será uma mudança cultural que propicie a humanização dos servidores públicos e o compartilhamento de conhecimentos e soluções com a sociedade, com o setor privado, com o terceiro setor, com a academia, com os organismos internacionais e, principalmente, entre os servidores e órgãos públicos envolvidos nas políticas públicas.

O artigo conclui que o desenvolvimento de novas inteligências, como a cultural, a emocional e a espiritual, e a sua adequada gestão podem ser úteis para o alinhamento entre as competências e objetivos individuais e as competências e objetivos organizacionais.

A gestão por inteligências não serve simplesmente como base para uma ética da administração pública, mas pode ser associada a níveis mais elevados de esforço, desempenho e satisfação no trabalho.

Na gestão por inteligências o servidor público busca servir com amor e um intenso compromisso interior, isto é, com uma causa que ultrapassa as exigências do momento. Servidores públicos alcançam muito mais satisfação interna por fazer uma contribuição para a sociedade (interesse público) do que por um compromisso para alcançar objetivos pessoais.

Referências

- Abrantes (2009), J. A Pedagogia Empresarial nas Organizações que Aprendem. Rio de Janeiro: Wak Editora.
- Andion, C. (2012). Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. Cadernos EBAPE.BR, 10(1), 1-19.
- Ang, S., Van Dyne, L. & Tan, M. L. (2011). Cultural intelligence. In R. J. Sternberg & S. B. Kaufman (Eds.), Cambridge handbook on intelligence (pp. 582 – 602). New York: Cambridge University Press.
- Angelis, C. T. (2013a). A Knowledge Management and Organizational Intelligence Model for Public Sector Administrations. International Journal of Public Administration. Issue 36(11). Disponível em <http://www.tandfonline.com/toc/lpad20/36/11#.UkXH8qDwXp8>.
- Benefiel, M. (2005). The second half of the journey: Spiritual leadership for organizational transformation. The leadership quarterly, 16(5), 723-747.
- Bennet, A., & Bennet, D. (2004). Organizational survival in the new world. Routledge.
- Cacioppe, R. (2000). Creating spirit at work: Re-visioning organization development and leadership-Part I. Leadership & Organization Development Journal, 21(1), 48-54.
- Canda, E. R., & Furman, L. D. (1999). Spiritual diversity in social work practice: The heart of helping. New York: The Free Press.
- Denhardt, R.; Denhardt, J. V. (2003). The New Public Service. Serving, not Steering. Nueva York/ Londres: Sharpe.
- Elster, J. (1996). Rationality and the emotions. The Economic Journal, 1386-1397.
- Emmons R. A. & Colby P. M. (2005). Emotional conflict and well-being: Relation to perceived availability, daily utilisation and observer reports of social support. Journal of Personality and Social Psychology, 68, 947-959.
- Fry, L.W. (2003), Toward a theory of spiritual leadership, The Leadership Quarterly, Vol. 14 No. 6, pp. 693-727.
- Fry, L.W., Vitucci, S. and Cedillo, M. (2005), Spiritual leadership and army transformation: theory, measurement, and establishing a baseline, The Leadership Quarterly, Vol. 16 No. 5, pp. 835-62
- Gardner, H. (1993). Multiple intelligences: The theory in practice. Basic books.
- Gardner, H. E. (2000). Intelligence Reframed: Multiple Int. Perseus Books Group.
- Goleman D. (1995). Emotional intelligence. New York: Bantam Books.
- Goleman D. (2001). The Emotionally Intelligent Workplace. Jossey-Bass.
- Leitão, S. P., & de Jesus Lameira, V. (2005). Humanismo e mudança organizacional. Revista de Administração Pública, 39(3), 731-752.
- Maslow, A. H. (1943). A theory of human motivation. Psychological review, 50(4), 370.
- Morgan, A. J., & Fonseca, M. D. C. (2004). Multiple intelligence theory and foreign language learning: A brain-based perspective.

Neal, J., & Harpham, A. (2014). Spirituality in Project Management Teams. *Advances in Project Management: Narrated Journeys in Uncharted Territory*, 99.

Ramos, A. G. (1966). *Administração e Contexto Brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV.

Rego, A., & Pina e Cunha, M. (2008). Workplace spirituality and organizational commitment: an empirical study. *Journal of organizational change management*, 21(1), 53-75.

Salovey P. & Mayer J. D. (1990). Emotional intelligence. *Imagination, Cognition, and Personality*, 9, 185-211.

Salovey, P., Mayer, J. D., Goldman, S. L., Turvey, C., & Palfai, T. P. (1995). Emotional attention, clarity, and repair: Exploring emotional intelligence using the Trait Meta-Mood Scale. *Emotion, disclosure, and health*, 125, 154.

Strack, G., Fottler, M.D., Wheatley, M.J. and Sodomka, P. (2002), Spirituality and effective leadership in healthcare: is there a combination?, *Frontiers of Health Services Management*, Vol. 18 No. 4, pp. 3-17.

Tischler, L., Biberman, J., & McKeage, R. (2002). Linking emotional intelligence, spirituality and workplace performance: Definitions, models and ideas for research. *Journal of managerial psychology*, 17(3), 203-218.

Vaughan F. (2003). What is Spiritual Intelligence? *Journal of Humanistic Psychology*, Vol 42, No. 2. Spring 2002, 16-33. Sage Publications.

Wigglesworth, C. (2012). *SQ 21: The twenty-one skills of spiritual intelligence* (1st ed.). New York: Select Books.

Zohar D. & Marshall I. (2000). *SQ: Connecting with our spiritual intelligence*. New York: Bloomsbury. *Quarterly*, Vol. 16 No. 5, pp. 835-62

Gardner, H. (1993). *Multiple intelligences: The theory in practice*. Basic books.

Gardner, H. E. (2000). *Intelligence Reframed: Multiple Int.* Perseus Books Group.

Goleman D. (1995). *Emotional intelligence*. New York: Bantam Books.

Goleman D. (2001). *The Emotionally Intelligent Workplace*. Jossey-Bass.

Leitão, S. P., & de Jesus Lameira, V. (2005). Humanismo e mudança organizacional. *Revista de Administração Pública*, 39(3), 731-752.

Maslow, A. H. (1943). A theory of human motivation. *Psychological review*, 50(4), 370.

Morgan, A. J., & Fonseca, M. D. C. (2004). Multiple intelligence theory and foreign language learning: A brain-based perspective.

Neal, J., & Harpham, A. (2014). Spirituality in Project Management Teams. *Advances in Project Management: Narrated Journeys in Uncharted Territory*, 99.

Ramos, A. G. (1966). *Administração e Contexto Brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV.

Rego, A., & Pina e Cunha, M. (2008). Workplace spirituality and organizational commitment: an empirical study. *Journal of organizational change management*, 21(1), 53-75.

Salovey P. & Mayer J. D. (1990). Emotional intelligence. *Imagination, Cognition, and Personality*, 9, 185-211.

Salovey, P., Mayer, J. D., Goldman, S. L., Turvey, C., & Palfai, T. P. (1995). Emotional attention, clarity, and repair: Exploring emotional intelligence using the Trait Meta-Mood Scale. *Emotion, disclosure, and health*, 125, 154.

Tischler, L., Biberman, J., & McKeage, R. (2002). Linking emotional intelligence, spirituality and workplace performance: Definitions, models and ideas for research. *Journal of managerial psychology*, 17(3), 203-218.

Vaughan F. (2003). What is Spiritual Intelligence? *Journal of Humanistic Psychology*, Vol 42, No. 2. Spring 2002, 16-33. Sage Publications.

Wigglesworth, C. (2012). *SQ 21: The twenty-one skills of spiritual intelligence* (1st ed.). New York: Select Books.

Zohar D. & Marshall I. (2000). *SQ: Connecting with our spiritual intelligence*. New York: Bloomsbury.

RS 2030 - Uma Agenda de Desenvolvimento Territorial a procura de um Planejamento Nacional



RS 2030 - A Territorial Development Agenda looking for a National Planning

Álvaro Pontes de Magalhães Jr. <alvaromagalhaes63@gmail.com>

Especialista em Políticas Públicas em Gestão Governamental. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília, Brasil.

Recebido 13-abr-16 **Aceito** 27-mai-16

Resumo O artigo descreve a elaboração e resume os conteúdos da série de estudos RS 2030 – Uma Agenda de Desenvolvimento Territorial. Em três volumes, os estudos apresentam análises de situação do território gaúcho em 2014, descrição de dinâmicas territoriais recentes, tendências econômicas e demográficas e um cenário de futuro com tendências, incertezas e diretrizes para uma agenda de desenvolvimento regional. O artigo aborda também algumas questões e desafios para o aperfeiçoamento do planejamento público nacional no Brasil, em especial para a dimensão territorial e integração federativa.

Palavras-chave planejamento territorial, Rio Grande do Sul, estudo prospectivo, planejamento público.

Abstract *The article describes the development and summarizes the content of the series of studies RS 2030 – A Territorial Development Agenda. In three volumes, the studies present situation analysis of Rio Grande do Sul territory in 2014, recent territorial dynamics description, economic and demographic trends and future scenarios with trends, uncertainties and guidelines for regional development agenda. The article also discusses some issues and challenges for the improvement of national public planning in Brazil, particularly the territorial dimension and federative integration.*

Key-words *territorial planning, Rio Grande do Sul, prospective study, public planning.*

Introdução

É necessário registrar inicialmente uma relativa fragilidade institucional para a realização do planejamento público no Brasil como elemento de contexto para a realização do RS 2030 – Agenda de Desenvolvimento Territorial. O artigo 174 da Constituição Federal de 1988 dispõe que “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.” Já no artigo 21 está disposto que compete à União: “IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. Porém, os instrumentos regulamentados até o presente – além de planos setoriais e alguns regionais – são apenas de ordem orçamentária (em especial o encadeamento PPA-LDO-PLOA), encontrados no artigo 165, com destaque para o Plano Plurianual (PPA), que com vigência de quatro anos, tem como função estabelecer de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. Essa estrutura orçamentária foi replicada na legislação estadual e municipal.

Apesar desses dispositivos constitucionais, o Brasil rompeu nos anos 1990 com uma tradição desenvolvimentista expressa em planos de desenvolvimento de caráter global, que buscavam transformações estruturais, em especial no campo econômico: inverte-se a supremacia do planejamento sobre a gestão (CARDOSO, 2015). O planejamento público passa a ser formulado subordinado aos ciclos de gestão de políticas públicas, fragmentados nas diversas áreas ou setores de atuação e órgãos das administrações públicas dos três níveis da federação, que são expressas nas peças orçamentárias em metas relacionadas aos limites de financiamento existentes em cada momento, com horizonte máximo de quatro anos. Não há uma vinculação a um planejamento global de caráter estratégico, que partisse de uma análise da situação do país no contexto mundial, nas diversas dimensões requeridas à elaboração de diretrizes e objetivos nacionais e que pudesse ser referência aos planejamentos setoriais, regionais e dos orçamentos federal, estaduais e municipais.

A dimensão territorial, foco do RS 2030, é uma dimensão necessária para a percepção de problemas a serem abordados pelos planejamentos públicos, já que trata das dinâmicas relativas à evolução econômica e social em diversas regiões e escalas e às necessárias relações com o meio físico e diretrizes ou condicionantes de sustentabilidade ambiental. Os PPAs e orçamentos anuais têm o mérito de resumir a programação dos governos e de seus órgãos, nas diversas áreas de políticas públicas, indicando a programação de investimentos, com uma introdução de caráter geral sobre as principais estratégias da gestão que se inicia. Porém, os ciclos das políticas públicas, da formulação à avaliação, passando pelos arranjos institucionais (federativos, com a sociedade civil e a iniciativa privada) são construídos a partir da Constituição Federal de maneira fragmentada e sem um planejamento

nacional estratégico, que deveria ser construído a partir da visão de múltiplos atores sociais e que servisse de referência e orientação para os entes federados.

Sem instrumentos de planejamento de longo prazo e de caráter nacional, os espaços de participação e integração entre os atores, sejam estatais ou não governamentais, são igualmente fragmentados e por vezes quase inexistentes, como é o caso das grandes obras de infraestrutura. Essa lacuna é elemento de tensão nas relações federativas, pois não há instrumentos capazes de integrar os planejamentos federal, estadual e municipal, ficando os arranjos institucionais de cooperação ou coordenação federativos por conta de cada área ou setor de política pública, como por exemplo os Sistemas Nacionais, como na área da Saúde, Assistência Social, entre outros, que têm os orçamentos públicos como fontes de financiamento, porém sem uma integração das políticas e sem uma perspectiva territorial de nosso futuro.

Cabe ressaltar os esforços para conferir caráter estratégico às peças orçamentárias pelas áreas de planejamento federal, estadual e municipais, em especial aos PPAs, tanto no estabelecimento de metodologias adequadas como no desenvolvimento de conteúdos para a formulação de cenários, com apresentação de análises de situação e cenários que dão base a diretrizes estratégicas e aos programas. Também deve-se destacar a existência de estudos prospectivos realizados por iniciativas do executivo federal, tais como os projetos Brasil em Três Tempos e o Brasil 2022, elaborados no âmbito da Presidência da República, ou o Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento, além dos diversos planos setoriais elaborados recentemente. Porém, estes esforços não suprem as lacunas indicadas anteriormente.

A Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, de 1989, seguiu a organização dos instrumentos orçamentários da Constituição Federal, e agregou um instrumento de ordem mais geral do que o PPA estadual, disposto no § 2º do artigo 149: “o plano plurianual será elaborado em consonância com o plano global de desenvolvimento econômico e social do Estado, podendo ser revisto quando necessário.” Infelizmente, tal Plano não foi regulamentado e, em consequência, formulado, mas aponta uma necessidade ainda atual. Cabe destacar que a inovação realizada pela Constituição do Estado do Rio Grande do Sul em relação à Federal não é única, como demonstra o caso do Estado de Minas Gerais, que implantou o encadeamento entre o denominado Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI com as peças orçamentárias.

Estudos prospectivos realizados desde 1998 por iniciativa da Secretaria de Planejamento do RS (que ao longo do tempo apresentou várias denominações) objetivaram superar essa lacuna e oferecer referências para a elaboração dos PPAs estaduais. Este foi o objetivo principal do RS 2030, realizado pela Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (Seplag/RS) e pela Fundação de Economia e Estatística (FEE): seguir uma sequência de estudos prospectivos para servir de base ao planejamento público no RS e para integração federativa e regional. Entre os estudos prospectivos sobre o RS, destacam-se o RS 2010 (de 1998) e o Rumos 2015 (de 2006). Este último contém um detalhado diagnóstico regional com ênfase em questões e propostas na área de logística. A página

na internet da atual Seplan/RS, contém a memória digitalizada do planejamento público estadual, contendo rico material para pesquisa e ensino. Uma escolha metodológica para o RS 2030 foi a de não contar com a orientação de consultoria especializada, no sentido de investir na capacidade de trabalho dos técnicos da FEE e do Deplan/Seplag, além de processos de construção coletiva, tanto na elaboração de análises quanto na incipiente prática dos estudos prospectivos.

Houve também, duas iniciativas federais, no período 2011-14, que serviram de estímulo para elaboração do RS 2030. Em primeiro lugar a realização da 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, cujas etapas estadual e da Região Sul foram coordenadas pelo Deplan/Seplag e propiciaram um ambiente raro de debates sobre diretrizes regionais do sul do país. A segunda foi a iniciativa da SPI/MPOG de estabelecer trabalhos no sentido de integração entre os PPAs dos três níveis federados e lançando a ideia da construção de Agendas de Desenvolvimento Territorial, com a intenção de indicar caminhos para a construção de um Sistema Nacional de Planejamento.

A série RS 2030 é uma resposta ao desafio lançado pelo MPOG, pois procura descrever a situação do território do RS e identificar tendências, incertezas e desafios relevantes para a constituição de uma agenda de desenvolvimento regional que possa servir de referência aos planejamentos dos órgãos federados e também ao planejamento regional desenvolvido em parceria com os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES). As duas iniciativas proporcionaram a oportunidade de momentos de trabalho técnico em conjunto e momentos com participação mais ampliada, nos quais as hipóteses formuladas eram testadas em conjunto com interessados de diversos órgãos estatais e da sociedade civil, com apoio destacado também de várias Universidades do RS, em especial do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo - CEGOV/UFRGS.

Caracterização das Principais Dinâmicas Territoriais Recentes no RS

Os três volumes publicados em 2014 pela Fundação de Economia Estatística (FEE/SEPLAG, 2014) registram trabalhos realizados de maneira independente do ponto de vista da responsabilidade técnica das equipes da FEE e do Deplan/Seplag, sendo o terceiro um esforço de trabalho em conjunto. O primeiro volume sintetiza as dinâmicas territoriais recentes do Estado, trabalho elaborado no processo da 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, o segundo apresenta tendências regionais sobre crescimento econômico e demografia, sendo o terceiro um trabalho que aproveita os dois primeiros e apresenta um cenário prospectivo.

A questão das desigualdades regionais no território gaúcho foi tratada em diversos trabalhos sobre a formação econômica do estado. Chega-se aos anos 1990 com a percepção de que há pelo menos três regiões distintas, como descrito no trabalho de Alonzo, Bandeira e Benetti (1994). Porém, a caracterização de uma região mais pobre e ao menos pouco dinâmica, a denominada Metade Sul, foi marcada a partir de pronunciamentos do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, estudioso da formação histórica dessa região marcada pela escravidão e pela grande pro-

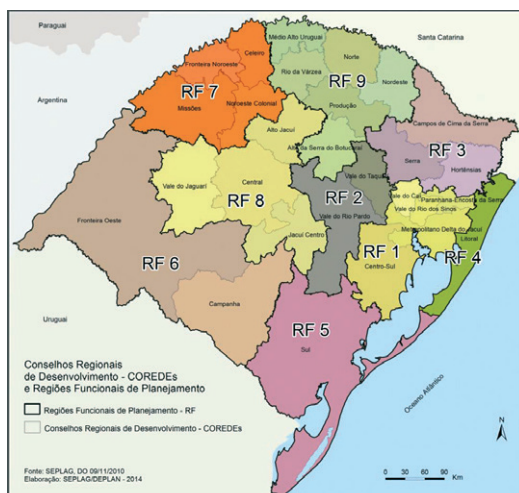
priedade. Em oposição, o “Norte” apresentaria dinamicidade derivada de fatores como a estrutura agrária de pequenas propriedades e outras contribuições dos processos de colonização e posterior urbanização e industrialização, sem a marca histórica das relações escravistas.

A mobilização para a caracterização da necessidade de tratamento prioritário para a região Sul do Estado se intensificou, em especial por estudo de um Plano para Reconversão Produtiva da região. A esta caracterização correspondeu a implementação de políticas e programas de desenvolvimento da região, com objetivos de estimular uma maior diversidade de atividades econômicas, com destaque para o Programa de Fomento à Reconversão Produtiva da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul (RECONVERSUL), linha de financiamento disponibilizada entre os anos de 1996 e 2005.

Segundo este primeiro volume do RS 2030, a percepção da dinâmica territorial baseada unicamente nos movimentos macrorregionais, especialmente em função da chamada Metade Sul do Rio Grande do Sul, perdurou até o início da década de 90, quando a questão regional passou a ser tratada considerando-se um número maior de variáveis, tendo em vista uma maior eficiência da atuação do Estado para o enfrentamento de problemas relacionados com a dinâmica territorial. Nesse sentido, uma das primeiras iniciativas institucionais no sentido de construir uma estratégia de ação para o desenvolvimento regional foi a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES). A estruturação dos Coredes teve origem, a partir de 1991, na aproximação entre Governo e instituições regionais, em especial as universidades, tendo sido reconhecidos legalmente, através de decreto estadual, em 1994. (FEE/SEPLAG, 2014, vol 1)

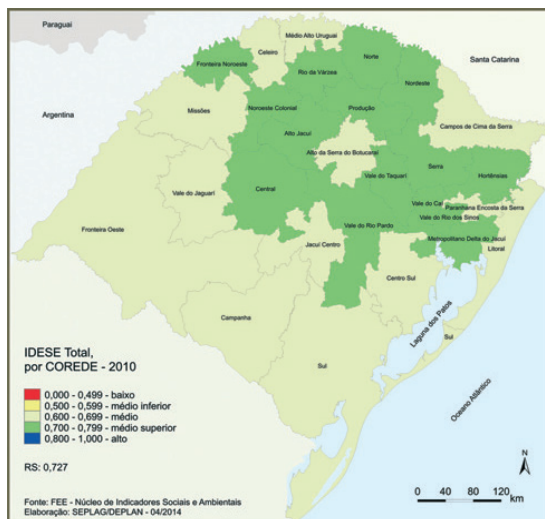
A regionalização proposta para organização dos Coredes foi e é utilizada por instrumentos de participação popular na programação orçamentária como a Consulta Popular e o Orçamento Participativo (no Governo Olívio Dutra, entre 1999 e 2002), que expressam a diretriz de equidade regional na elaboração dos programas estaduais, objetivo presente nas diferentes gestões estaduais. A partir de proposta do estudo Rumos 2015, foram criadas as Regiões Funcionais de Planejamento, nove regiões que agrupam as chamadas “regiões dos Coredes” e que servem de referência para regionalização do debate e do estabelecimento de diretrizes e metas regionalizadas dos PPAs. Essa regionalização consolidou-se como territórios de identidade, em especial para a relação de prefeituras, associações municipais, universidades e outras entidades da sociedade civil com o governo estadual e suas diversas representações regionais. Mesmo que haja múltiplas regionalizações administrativas e de referência estatística e programação federal (como as regionalizações do IBGE), os diversos agentes sabem traduzir suas demandas e ações através da regionalização “dos Coredes”. Essa regionalização está expressa na Figura 1.

Figura 1 - Regionalização das Regiões Funcionais de Planejamento e dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) no Rio Grande do Sul — 2010



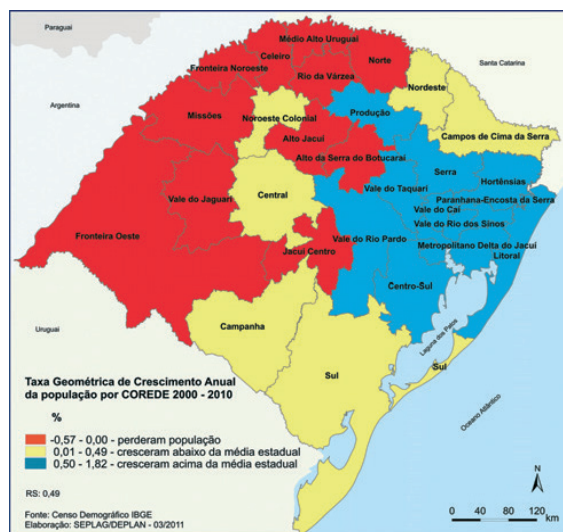
A própria regionalização que é utilizada para fins do estabelecimento de programas de redução das desigualdades regionais propiciou melhores condições para compreender as dinâmicas territoriais recentes no território, mais complexa e detalhada do que a tradicional oposição entre Metade Norte dinâmica e Metade Sul estagnada. Uma contribuição importante para esta melhor compreensão foi a análise a partir de um indicador socioeconômico síntese elaborado pela FEE com base no IDH, o IDESE, que indicou regiões menos desenvolvidas também na Metade Norte, até então considerada homogeneamente dinâmica, conforme a Figura 2.

Figura 2 - Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese), por Conselho Regional de Desenvolvimento (Corede), no Rio Grande do Sul — 2010



Com a análise dos dados censitários de 2010, destacou-se a oposição entre regiões que perderam população no período recente (em vermelho) e aquelas que atraem essa população (em azul), conforme Figura 3. Esse movimento migratório sugere que uma dinâmica territorial relevante é a do esvaziamento das regiões próximas às fronteiras com Uruguai, Argentina e regiões mais ao norte do Estado.

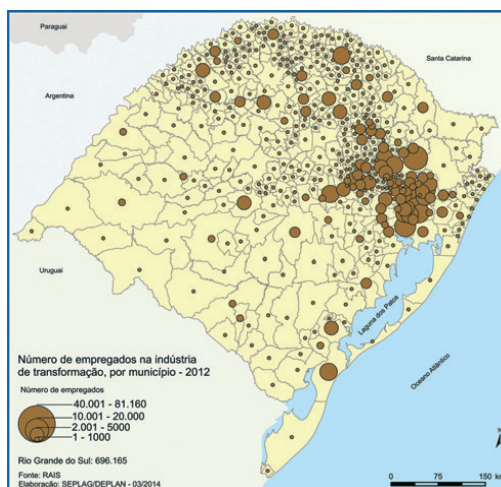
Figura 3 - Taxa Geométrica de Crescimento da População, por Conselho Regional de Desenvolvimento (Corede), no Rio Grande do Sul — 2010



As concentrações indicadas já sugerem um deslocamento populacional em direção a municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (destaque-se que a população da capital se encontra praticamente sem crescimento), mas em especial em direção a municípios da Serra e do Norte do RS (tais como Passo Fundo e também Erechim, Santa Rosa ou Frederico Westphalen). Quando percebida a dinâmica populacional por município (apresentada no “cenário”), fica claro que o tradicional eixo de concentração econômica e populacional Porto Alegre-Caxias do Sul apresenta expansões, tanto ao norte como a noroeste, em direção a municípios especialistas na produção metalúrgica de máquinas e implementos agrícolas.

Trabalho elaborado neste período sobre concentração de empregos de média e alta tecnologia mostra estas expansões e sugere uma hipótese explicativa: a ocorrência de empregos mais atraentes nos municípios que ganharam população. E a concentração de empregos na indústria de transformação na Figura 4 ainda mostra os eixos de expansão da concentração econômica e populacional no território gaúcho, situados a oeste e sul da capital. A revitalização dos municípios de Rio Grande e da Aglomeração Urbana do Sul, em especial pela dinamização trazida pelo Polo Naval, colocou definitivamente em cheque a percepção Norte (dinâmico) x Sul (estagnado), ou melhor, deixam mais precisas as regiões menos desenvolvidas e menos dinâmicas, em especial ao longo da Faixa de Fronteira (150 km das fronteiras internacionais).

Figura 4 - Número de empregados na indústria de transformação, por município, no Rio Grande do Sul — 2012



O primeiro volume traz ainda uma análise sobre a dinâmica demográfica no território, em que são descritos aspectos centrais para a caracterização da principal tendência do cenário apresentado no terceiro volume: a hipótese da “estabilização das dinâmicas territoriais” ou do “tamanho máximo da ocupação do território”. O primeiro aspecto destacado é a queda das taxas de crescimento populacional, com queda da participação da população do RS no conjunto do país, que em 2010 representava cerca de 5,6%. Enquanto a taxa de crescimento populacional do Brasil foi de 1,17% entre os anos 2000 e 2010, a do RS foi de 0,49%, a menor entre os estados federados.

O fator preponderante deste baixo crescimento está na taxa de fecundidade. Este fato é relevante, pois se o fator preponderante fosse o saldo migratório negativo (analisado a seguir) indicaria a possibilidade de uma estagnação ou decadência regional, o que não é o caso, sustentamos com o trabalho. Assim como cai a fecundidade, a taxa de mortalidade também caiu acompanhada de um aumento da expectativa de vida, afetando diretamente a estrutura etária da população. São fenômenos que acontecem em todo território nacional, mas com maior dramaticidade na Região Sul do país, onde se encontram os mais elevados índices de longevidade e os menores de fecundidade.

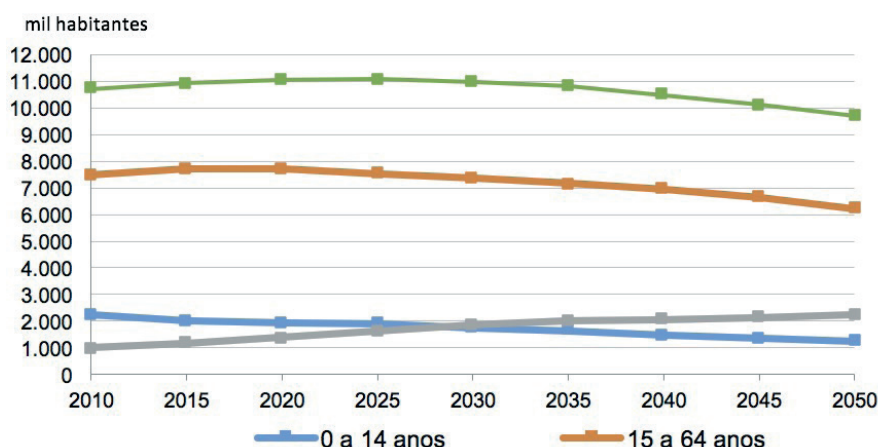
Destaca-se que o processo de urbanização da população prossegue neste século XXI, chegando em 2010 a 85,1% da população em áreas urbanas. Na estrutura por gênero, além de diminuir a presença masculina em relação às mulheres (94,8 homens para cada 100 mulheres em 2010) é importante destacar que nas faixas etárias correspondentes à infância e juventude a presença masculina é maior, diminuindo e invertendo-se quanto maior for a faixa etária, já que a longevidade entre as mulheres é maior.

A questão do saldo migratório é decisiva na análise da situação do território gaúcho e no debate sobre a existência de uma crise regional específica do Estado. Este saldo é historicamente negativo e vinha

decaindo. Nos anos 1970 o Estado perdia 20.000 pessoas por ano, caindo para cerca de 10.000 pessoas por ano nos anos de 1980 e para 3.000 pessoas por ano nos anos 1990. Estes números relacionam-se com a expansão da fronteira agrícola nacional a partir dos anos 1960, em que contingentes populacionais da Região Sul foram deslocados em direção às regiões Centro-Oeste e Norte do país. Registre-se que entre 2005 e 2010 o saldo migratório negativo aumentou em relação ao período entre 1995 e 2000, mas longe da dramaticidade dos anos 1970 e 80.

Essa série de fatores foram condensados em projeções realizadas pelos técnicos da FEE e aproveitadas no decorrer do estudo. Estas projeções, sintetizadas na Figura 5, indicam que o território do RS está muito perto de inverter o processo de crescimento populacional, conjugado com a continuidade do processo de envelhecimento dessa população.

Figura 5 - População do Rio Grande do Sul, por grupo de idade 2015 a 2050 (em mil habitantes)



Fonte: IBGE, FEE

No período até 2030, a tendência é que a população total começará a decrescer – o ponto de inflexão projetado é o ano de 2025 – e haverá uma inversão na presença da população de até 14 anos com as faixas etárias com mais de 65 anos. Essa inversão é decisiva no futuro próximo da região, tanto nas implicações econômicas quanto em relação aos desafios colocados às políticas públicas, como as de saúde ou previdência, entre tantas. A reversão desta tendência, por um novo e significativo movimento migratório capaz de reverter o saldo negativo, seria uma surpresa positiva.

A parte final do primeiro estudo registra os resultados dos trabalhos das etapas estadual e regional da 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, como também as diretrizes aprovadas na etapa Nacional, em especial a necessidade de fortalecimento institucional para o desenvolvimento regional, o reconhecimento das desigualdades regionais, a criação de mecanismos de financiamento do desenvolvimento da Região Sul e a recriação de órgão de planejamento (Sudesul). Infelizmente, os resultados da CNDR até hoje pouco surtiram efeito.

Tendências Regionais: PIB, Demografia e PIB *per capita*

O segundo volume do RS 2030 foi realizado por uma equipe de técnicos da FEE, economistas e estatísticos, e constitui-se em exercício prospectivo de sistematização das principais tendências para as dinâmicas demográfica e econômica no território gaúcho. A FEE disponibiliza, através dos seus estudos de demografia, projeções populacionais para o Estado, por faixa etária e sexo, para períodos quinquenais entre 2015 e 2050. Os resultados indicam que a população total do Rio Grande do Sul deve continuar crescendo por um período curto, com taxas cada vez menores. O ápice ocorreria em torno de 2025, quando o Estado atingiria uma população de cerca de 11 milhões de habitantes, reduzindo-se, em 2050, para cerca de 10 milhões de habitantes.

A partir daí a equipe desenvolveu um exercício de pensar o futuro do Estado, investigando as principais tendências para as regiões do RS.

De maneira complementar à abordagem empregada no primeiro volume, dentre as tendências observadas, “destacam-se a redução populacional nas regiões de fronteira do Estado, o crescimento populacional nas proximidades da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e na região do Litoral, a migração populacional no sentido oeste-leste e a desconcentração, ainda incipiente, da renda *per capita* para além do eixo entre a Capital e a Serra gaúcha.”

Na primeira parte do estudo há uma apresentação sobre o desempenho setorial e dinâmica regional da economia gaúcha. Entre 2001 e 2010 a economia do RS cresceu a uma taxa média anual de 2,6%. A ocorrência de estiagens afeta negativamente o desempenho do PIB estadual, em especial a do setor agropecuário, mas com reflexos na indústria de transformação. Exemplo deste fenômeno ocorreu no ano de 2005 (queda e também em 2012, acrescento). Em 2009 houve queda do PIB estadual como efeito da crise mundial.

O RS teve influência positiva do chamado boom das *commodities* do início do século XXI, inclusive com aumento das quantidades produzidas pelas principais culturas, em especial pela soja. Houve também, em geral, aumento da produtividade do setor agropecuário. A indústria foi o setor de atividade econômica que cresceu com menor taxa, com peso maior da indústria de transformação, que apresentou taxa de crescimento de 1,1% a.a. entre 2001 e 2010, verificando-se comportamento mais favorável da construção civil, em linha com a evolução da indústria nacional. Ressalte-se que economia gaúcha apresenta um perfil diversificado e relativamente moderno, detalhado no estudo, com desempenho positivo de seu PIB *per capita*, que cresceu em média 2,1% entre os anos de 2000 e 2010, com maior crescimento na segunda metade da década.

Em relação às dinâmicas regionais da economia gaúcha, é apresentada uma análise convergente e complementar ao estudo do primeiro volume da série RS 2030. Mostram-se evidências de que a distribuição espacial da riqueza sofreu uma desconcentração ao longo da primeira década do século

e que a espacialidade da estrutura produtiva é marcada pela diferenciação da parte oeste em relação ao leste do território, em especial junto às áreas fronteiriças com Argentina e Uruguai.

Considerando aqui também a regionalização proposta das Regiões Funcionais de Planejamento (RFPs), mostra-se que a distribuição espacial da estrutura produtiva é concentrada na RFP 1 (na qual se localiza a Região Metropolitana de Porto Alegre) e que esta concentração diminui durante a primeira década do século XXI de 49,70% para 46,43% do PIB estadual. A segunda região em termos de concentração da produção é a RFP 3 (da Serra gaúcha na qual Caxias do Sul é destaque), caracterizando o Eixo de concentração consagrado na literatura. O decréscimo relativo da RFP 1 é contrabalançado com um aumento relativo em todas as outras regiões. Ao invés da tradicional ideia do senso comum da oposição entre Metade Sul e Norte, já descrita, o estudo sugere a oposição “Leste X Oeste”, já que as RFPs de 1 a 5 que estão a leste concentram mais de 80% da atividade industrial, e mais de 70% dos serviços, contrastando com a concentração maior da agropecuária na “metade oeste”, correspondente às RFPs 6, 7, 8 e 9. É verificado também o reforço da concentração espacial na “metade leste”, com quase 70% da população no final da década.

A combinação dos fatores econômicos e demográficos leva a uma evolução da distribuição relativa do PIB *per capita* entre as RFPs, de modo que há uma convergência entre os pesos relativos da produção, na qual as regiões mais ricas (RFPs 1 e 3) perdem um pouco a participação do PIB *per capita*, em especial a RFP 1. O estudo apresenta uma medida da redução relativa nas disparidades regionais no RS, traduzidas sinteticamente pela trajetória do coeficiente de Williamson, e que demonstra a pequena desconcentração espacial do PIB estadual, em que a produção relativa das regiões à oeste cresce em função da diminuição do denominador (população), ou seja, explicada pela trajetória demográfica e pelas migrações. Na elaboração dos cenários apresentados no terceiro volume, este fato, depois desenvolvido como tendência, será importante na proposição da hipótese da “estabilização das tendências territoriais” ou “do tamanho máximo do território”, como tendência de peso para o futuro do Estado.

O Rio Grande do Sul em 2020 e 2030 é o título de uma seção do estudo em que as tendências projetadas sobre PIB, PIB *per capita* e demografia são apresentadas. A proposição básica é que as características de concentração espacial da produção e da população serão preservadas nos 20 anos seguintes ao da elaboração do trabalho, com continuidade também das tendências de leve desconcentração do PIB *per capita* estadual e da migração oeste-leste, em direção ao que denominamos no primeiro trabalho de “eixo Porto Alegre-Caxias do Sul expandido”. Primeiramente, a Figura 6 mostra as projeções da concentração do PIB:

Figura 6

Participação % do PIB das Regiões Funcionais de Planejamento (RFPs) no Produto Interno Bruto do Rio Grande do Sul — 2000-2030

REGIÕES	2000	2010	2020 (1)	2030 (1)	Δ 2010-30 (pontos percentuais)
RFP1	49,70	46,43	44,26	42,37	-4,06
RFP2	6,83	7,05	7,30	7,44	0,39
RFP3	11,91	12,71	13,13	13,60	0,89
RFP4	1,48	1,63	2,01	2,37	0,75
RFP5	5,96	6,58	6,85	7,06	0,47
RFP6	4,86	5,18	5,82	6,40	1,22
RFP7	5,69	5,92	5,87	5,77	-0,15
RFP8	5,37	5,77	6,04	6,24	0,47
RFP9	8,20	8,73	8,72	8,74	0,02

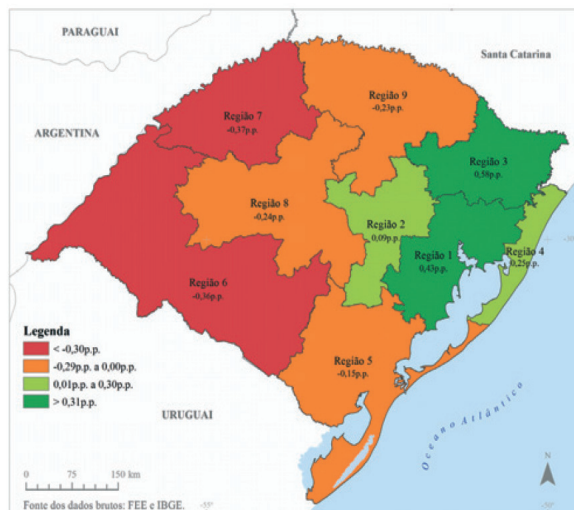
FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE (Censos 2000 e 2010).

(1) Projeção.

No que diz respeito à dinâmica populacional, o estudo projeta a continuidade da tendência do aumento da participação do Leste (RFP 1 a 4), regiões nas quais deve continuar a haver maior oferta de emprego, renda e disponibilidade de serviços públicos e privados em áreas mais populosas. Dispos-tas na Figura 7, as Regiões Funcionais de Planejamento são apresentadas pela variação em pontos percentuais na população total do Estado.

Figura 7

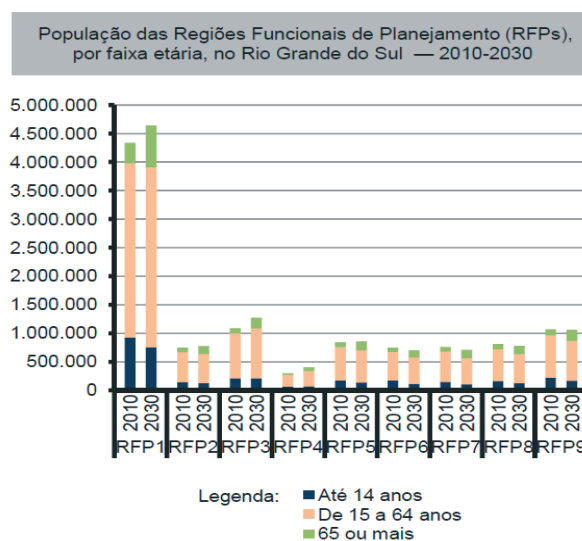
Variação, em pontos percentuais, da participação das Regiões Funcionais de Planejamento na população total do Rio Grande do Sul — 2010-2030



É apresentada uma ressalva em relação à RFP 5, na qual a tendência apontada na primeira década do século pode ser alterada em função do desenvolvimento do Polo Naval de Rio Grande, incerteza tornada ainda mais relevante devido à evolução da cadeia de Petróleo e Gás no país e a evolução da exploração do petróleo da camada do pré-sal.

A projeção populacional por faixa etária deixa ainda mais clara a importância dessas tendências no planejamento setorial de diversas políticas públicas, como por exemplo, questões como disponibilidade de vagas nas escolas em regiões em que há redução da população menor de idade ou disponibilidade de leitos hospitalares e serviços médicos para regiões com envelhecimento mais acelerado. A redução de crianças e jovens será geral, exceto na RFP 4, e a proporção de velhos aumentará em todas as regiões, conforme a Figura 8:

Figura 8



Destaques da análise das projeções populacionais ainda são que o aumento relativo da RFP 1 (que concentra mais de 40% da população) deve-se ao aumento da proporção dos maiores de 65 anos, com redução proporcional nas demais faixas etárias. As RFP 3 e 4 devem apresentar crescimento relativo da população entre 15 e 64 anos, enquanto que entre as regiões que diminuem a participação relativa em relação à população total, as maiores perdas proporcionais da população entre 15 e 64 anos ocorrem nas RFPs 6 e 8. As projeções estão mais completas, inclusive com anexo metodológico no próprio trabalho.

No que diz respeito à distribuição do PIB *per capita*, projeta-se a continuidade da convergência entre as regiões para níveis mais próximos da média estadual. As RFP de 1 a 3 são as que continuarão a apresentar níveis acima da média estadual, mas com características distintas: a RFP 1 deve ganhar população e apresentar um ritmo menor de crescimento produtivo relativo, ao contrário das RFP 2 e 3. Esta em especial deve continuar a apresentar uma renda *per capita* bastante superior à média estadual em 2030 (cerca de 25%). As demais regiões deverão apresentar uma melhoria relativa na renda *per capita*, mas resultante de uma combinação de expansão da produção e produtividade com redução populacional.

Cenário RS 2030: Apontamentos para uma Agenda de Desenvolvimento

O terceiro volume da série RS 2030 apresenta um trabalho de cenarização realizado por técnicos da FEE e da Seplag/RS, e também uma descrição de alguns desafios para uma agenda de desenvolvimento que são resumos de trabalhos técnicos de acompanhamento de políticas setoriais desenvolvidos pelo Deplan/Seplag. O exercício de cenarização aproveita-se dos elementos desenvolvidos nos trabalhos apresentados nos volumes anteriores da série e busca identificar tendências e processos que, nas várias escalas consideradas (mundial, nacional, estadual e intrarregional) influenciam a economia e sociedade gaúcha, com indicação de possíveis trajetórias e obstáculos ao processo de desenvolvimento estadual, sem pretender esgotar o conjunto de temas relevantes.

O trabalho propõe inicialmente uma aproximação das tendências e incertezas características do território estadual a partir de caracterizações da situação nas escalas mundial e brasileira colocadas para o período de quinze anos, até 2030, caracterizadas em seus aspectos mais gerais, apontando fatores com grande capacidade de influenciar o futuro próximo. A primeira tendência a ser destacada é que os efeitos econômicos da crise financeira de 2007-08 sobre o desempenho econômico dos países e regiões ainda deverão se fazer sentir até 2030. As diferentes respostas e estratégias nacionais em relação à continuidade dessa crise moldam as possibilidades e riscos sobre as trajetórias econômica, tecnológica e geopolítica mundiais.

A crise financeira mundial de 2007-08 é evento único e incomparável, com grande amplitude geográfica e velocidade de disseminação, em uma etapa em que o capitalismo se encontra sob dominação financeira, com primazia de valorização do capital a curto prazo, com busca incessante da liquidez e aversão ao risco. A segunda característica está na resposta estatal à esta crise, em especial pelos Banco Centrais, no socorro aos capitais ameaçados, com expansão significativa das dívidas públicas. A resiliência do poderio político do capital financeiro na condução das políticas econômicas é outro fator relevante da crise, em que os próprios causadores da crise – protegidos em organizações “grandes demais para quebrar” – não são responsabilizados sob o risco de crise sistêmica.

A recuperação da crise a partir de 2010 tem se caracterizado por ser lenta, instável e gradual. Nos países desenvolvidos o desempenho não retornou a um ritmo “normal” após a crise, mas a uma “nova normalidade”, ou como consideram diversos analistas a uma “grande estagnação”, com projeções de pequenos crescimentos econômicos acompanhados do envelhecimento das populações, o que reduz ainda mais as perspectivas para o crescimento econômico mais vigoroso. A partir de 2010 houve um deslocamento de países emergentes – em especial destaque os autodenominados BRICS – em relação aos países desenvolvidos. A partir de 2011, com a crise da Zona do Euro, a recuperação concentrou-se sobretudo na China e Índia. Os sinais detectados em 2014 já indicavam dificuldades na continuidade do ritmo de crescimento destes países. Enquanto Estados Unidos e Reino Unido

dão sinais de renovação em seu dinamismo, a Zona do Euro apresenta uma certa estabilidade na depressão.

Essa “dança das cadeiras” em tão curto período é sinal de que a economia mundial se encontra em dificuldades para lidar com o quadro de superprodução, sobretudo de bens industrializados. Um país ou região “ganhador” em determinado momento vê-se como receptor da produção mundial sobrando, contexto esse impeditivo de uma retomada sistemática do investimento global. Assim, não se assiste nem a uma recessão global, nem a uma retomada vigorosa de crescimento econômico. Um dos fatores de incerteza reside na possibilidade da elevação da taxa de juros nos Estados Unidos, possibilidade que já tem afetado as taxas de câmbio e o preço de ativos financeiros ao redor do mundo.

No que tange à América Latina a velocidade e intensidade desta “nova normalização” será crucial no período próximo, já que o sentido dos fluxos de capitais e os preços das *commodities* são variáveis-chave na determinação do nível de reservas da região. Outra fonte de incerteza diz respeito à dinâmica futura da economia chinesa. A evolução da crise está levando a necessidade de o país voltar o centro de seu dinamismo para o mercado interno e a expandir a produção no exterior. A tendência é de que o nível de crescimento anterior a 2007 não mais se verifique, com influência sobre a demanda de *commodities* e sobre as economias da América Latina e África. O estudo destaca a crescente importância da evolução das cadeias globais de valor, com a parcelização tecno-espacial da produção industrial, para as estratégias de desenvolvimento dos países. A crescente importância das decisões das empresas que comandam essas cadeias, detentoras de tecnologia e mercados, leva a necessidade de inserção nessas cadeias como forma de ampliar a inserção externas dos países e regiões.

Uma dimensão fundamental para o futuro próximo do desenvolvimento na escala mundial é a da inovação e do desenvolvimento tecnológico. Somente a maturação da revolução tecnológica em novas etapas poderá possibilitar a retomada do investimento com a lucratividade requerida na atual etapa capitalista. As tecnologias da informação e de comunicação, dominantes da inovação tecnológica desde meados de 1970, ainda terão efeitos econômicos e sociais no período até 2030. No futuro próximo a difusão de tecnologias ligadas a mesma base técnica do “digital” em formas variadas e da *internet* em particular serão ainda decisivas, com inovações tais como a *internet* móvel, automação do trabalho intelectual, a “*internet* das coisas”, computação em nuvem, robótica avançada e veículos autônomos ou semiautônomos, estão entre as inovações mais influentes no período, em especial no setor serviços e nos serviços industriais.

Para o período de até 15 anos, a difusão de inovações que dependem de uma nova base energética (superando a base em petróleo e gás) ainda não devem ser preponderantes. Não se deve também esperar uma mudança drástica no papel de liderança dos Estados Unidos da América nos processos de inovação e difusão tecnológica, em especial pela ação estatal e de empresas líderes de cadeias globais de valor. Deve-se destacar também o papel da China e suas empresas que vêm promovendo um processo de reduzir o retardo tecnológico a partir da imitação das inovações norte-americanas em especial nos setores de energia renovável e da eletrônica.

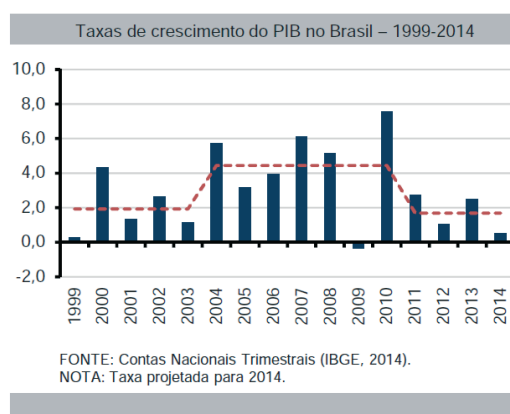
A geopolítica é outra dimensão relevante para a identificação de tendências e incertezas que afetam o conjunto dos países e regiões, em especial na nossa região. As relações sino-americanas são importantes na evolução dos futuros da governança mundial. Os movimentos de internacionalização da moeda chinesa e da expansão de investimentos em direção a áreas como em áreas conflituosas do Mar da China e iniciativas em relação aos países emergentes do BRICS são elementos de tensão dessas relações. A evolução das relações na Zona do Euro, em especial os desafios em relação à manutenção da unidade europeia são outros elementos de incerteza, agravados pela dependência energética da Rússia e a presença ambígua do Reino Unido.

Outros elementos de incerteza ou tensão para a melhoria da qualidade da governança internacional dizem respeito à Rússia e suas pretensões de dominação política dos países limítrofes e também a desestabilização interna de países como Iraque e Síria e os movimentos revolucionários insurgentes a partir da “primavera árabe”, com apoio ocidental, com o interesse dos países relevantes na cadeia do petróleo e gás no nível global. Concluindo a lista de riscos geopolíticos globais, é importante ressaltar os interesses em torno da busca de recursos naturais e matérias-primas, com destaque para a água, em que a África e a América Latina tornam-se regiões-alvo.

A Transição Brasileira para um novo modelo de Desenvolvimento

A compreensão do ciclo de crescimento com inclusão social no Brasil, entre 2004 e 2010, foi escolhida como ponto de partida para a caracterização da situação da economia nacional e a discussão das perspectivas para o período 2015-20130. Como será discutido adiante, esses condicionantes são fundamentais para entender a situação do Estado, em posição relativamente favorável ao conjunto do país e que responde favoravelmente aos estímulos e desafios colocados pelo processo de desenvolvimento nacional.

A Figura 9 apresenta um gráfico no qual é proposta uma periodização na qual entre 1999 e 2003 o crescimento médio foi de 1,9%, o segundo período entre 2004 e 2010 em que a taxa média de crescimento foi de 4,4% - período caracterizado pelo rompimento com uma trajetória de baixo crescimento com avanços importantes na distribuição de renda, na redução da pobreza extrema e na ampliação do acesso dos menos favorecidos aos mercados de crédito e consumo e a bens e serviços, como casa própria ou ensino universitário. No período mais recente, verifica-se uma redução do ritmo de crescimento, 1,7%, acompanhado de uma redução na velocidade do progresso nas condições sociais.

Figura 9


Essa desaceleração indica um período de transição da economia brasileira, em especial pelo esgotamento dos impulsos externos e internos que permitiram o avanço do ciclo anterior. A partir de 2003, após um período de ajuste macroeconômico e de consolidação da estabilidade de preços, o Brasil foi beneficiado pelo aceleração do crescimento da economia mundial, pela aversão ao risco e aumento da liquidez global e, principalmente, pela valorização dos preços e ampliação da demanda chinesa por *commodities* e a repercussão positiva nas exportações. No plano interno às políticas de transferência de renda e de valorização do salário mínimo, somaram-se medidas de expansão do crédito, configurando um ciclo virtuoso de expansão da demanda, da renda e do emprego, com aumento da formalização no mercado de trabalho e ampliação do acesso ao sistema bancário.

Ponto frágil desse período (2003-2010) foi a reversão de uma taxa de câmbio depreciada no início para uma tendência de apreciação nominal e real da moeda nacional e o impacto negativo para a exportação industrial. Apesar disso, houve um significativo aumento das reservas cambiais. O processo de apreciação cambial, possível pelo cenário externo excepcional, foi central em um equilíbrio macroeconômico que conciliou crescimento da demanda acima da produção e dos salários acima da produtividade, com controle da inflação.

O custo deste equilíbrio foi a redução da competitividade da indústria e a aceleração do processo de desindustrialização. O crescimento industrial no período valeu-se da expansão do mercado interno e do bom momento econômico da América Latina. Mesmo que a produção tenha crescido menos que o consumo das famílias, o estudo destaca o crescimento de 82% do investimento, significativo, mesmo levando em conta o peso da construção civil neste resultado positivo. Com a perda de competitividade da indústria, o superávit inicial da balança comercial transformou-se em déficit, refletindo o aumento das importações para o atendimento da demanda interna.

A situação de proximidade do pleno emprego, ao limitar a incorporação de mão-de-obra ao processo produtivo, contribuiu para o arrefecimento do crescimento, bem como o elevado comprometimento da renda das famílias com o serviço da dívida reduziu o potencial de expansão do consumo. Além disso, a sobrecarga das condições de infraestrutura e a continuidade da elevação dos salários adicionaram pressões de custos e dificuldades competitivas à indústria. Nesse contexto, a adoção de incentivos creditícios e fiscais, a partir de meados de 2012, não surtiu a resposta esperada em termos de crescimento, agravando os déficits das contas externas e das contas públicas, enquanto a elevação dos salários e dos custos, já sem o contrapeso da apreciação cambial e reforçado por sucessivos choques nos preços dos alimentos.

Os possíveis vetores de um novo ciclo de desenvolvimento encontram-se em processo de maturação. Ainda que a expansão do mercado interno tenha sido importante no ciclo 2004-10, a saída para a retomada do crescimento e do desenvolvimento no Brasil deve englobar novas estratégias. O estudo cita uma entrevista de Maria da Conceição Tavares sobre este momento de transição em que na visão da economista haveria uma consolidação da democracia social brasileira, sem espaço para compressão de salários, maxidesvalorizações cambiais ou políticas protecionistas. “Dá para manter o alto consumo, mas não como acelerador do crescimento. Como? Destruir o regime de concessões, deslanchar os investimentos do petróleo”. (Tavares, 2014)

No horizonte de 2030 há vetores com potencial para impulsionar a retomada de um processo de crescimento econômico, tais como o dinamismo da agroindústria e da indústria extrativa, tendo em vista a continuidade da demanda internacional por alimentos e *commodities*, a atividade extrativa do pré-sal, oportunidades de desenvolvimento industrial, territorial e tecnológico que a sua exploração enseja e por investimentos públicos e privados em infraestrutura. Vislumbra-se a possibilidade de um novo ciclo de expansão da produção e da renda, retomada da indústria de transformação e dos investimentos privados, aumento de produtividade e, por fim, a retomada da conciliação do processo de desenvolvimento e inclusão social com controle da inflação.

A Situação do Rio Grande do Sul e a Síndrome da Crise

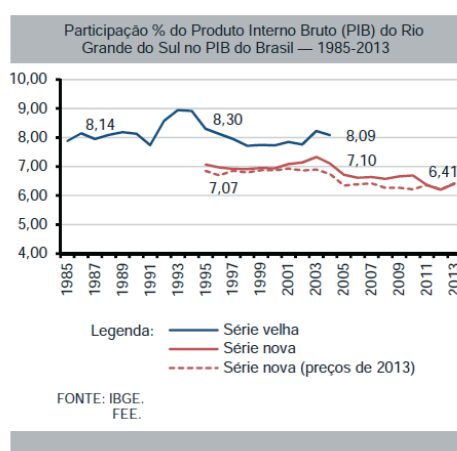
As visões de futuro formuladas e divulgadas recentemente do Rio Grande do Sul, têm oscilado em torno de uma suposta crise regional, aceitando e reproduzindo uma noção amplamente difundida de que o Estado estaria “ficando para trás” no contexto do desenvolvimento nacional. O entendimento deste ponto é chave na visualização do futuro do território nesse período próximo até 2030. Haveria uma crise específica pela qual o Rio Grande do Sul não acompanharia o processo de desenvolvimento nacional, considerando especificidades regionais?

O exame da questão nesse estudo, objeto de debates durante todo o período 2011-14, é de que, a despeito desse senso comum que denominamos de “síndrome da crise”, o Rio Grande do Sul tem renovado suas fontes de dinamismo, adaptando-se em geral com êxito às dinâmicas do desenvolvi-

mento nacional. O Estado permanece com um PIB *per capita* superior à média nacional em torno dos 15%, com o quarto maior PIB entre os Estados e com a terceira maior indústria de transformação, por exemplo. Nos anos recentes, o crescimento médio do PIB estadual tem acompanhado o desempenho brasileiro, enquanto a taxa de desemprego é a menor do país, com rendimentos do trabalho relativamente elevados e com parte significativa dos indicadores sociais com uma situação e evolução relativamente favoráveis. Mesmo com as restrições demográficas já referidas, não há motivos para que essa situação apresente uma modificação significativa até 2030.

A percepção da suposta crise regional é geralmente apresentada a partir da participação relativa da economia gaúcha na economia nacional. Ocorre que a análise comparada de informações das contas regionais em séries temporais longas está sujeita a diferenças de mensuração. Recente revisão metodológica retratou uma situação na qual a participação da economia gaúcha na economia nacional revela-se menor do que a estimada anteriormente, por conta na mudança metodológica, o que leva a duas séries que não podem ser diretamente encadeadas, conforme Figura 10.

Figura 10

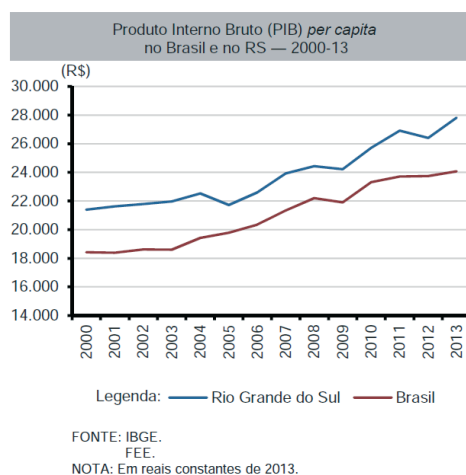


Além da correta constatação da magnitude da queda da participação relativa da economia gaúcha (de 7,07% em 1995 para 6,4% em 2013) importa a interpretação do ponto de vista das dinâmicas regionais, tendo em vista que o RS se soma a São Paulo e Rio de Janeiro entre os estados que mais perderam participação relativa. Uma explicação para esta queda está em que a variação relativa do preço das *commodities* na última década induziu o aumento da participação das regiões em que a produção desses produtos mais cresceu, o que não significa perda de dinamismo da economia do RS. Se excluídos os efeitos dos preços relativos, a participação da economia gaúcha na nacional encontra-se estável em torno dos 6,4% desde 2006 até o final da série. O crescimento regional em linha com o nacional nos últimos anos tem sido alcançado a partir de uma mudança setorial que permite à economia gaúcha alcançar ganhos de produtividade acima dos nacionais.

A dinâmica industrial reveste-se de grande importância, pois o desempenho relativamente fraco verificado no desempenho da indústria de transformação no país como um todo entre 2003 e 2013 é ainda mais modesto no Estado. O estudo apresenta uma análise setorial detalhada, concluindo que os segmentos que apresentaram melhor desempenho foram aqueles vinculados à produção de bens de capital. Os segmentos de bens de consumo não duráveis e intensivos em trabalho enfrentaram dificuldades competitivas maiores.

A perda de participação do Estado verificada não deve ser tomada, isoladamente, como evidência de crise da economia gaúcha, ainda mais levando-se em conta o salutar aumento da participação relativa das regiões Norte e Nordeste do país, que aumentaram a produção de bens intensivos em trabalho e em conjunto com o Centro-Oeste expandiram a produção de *commodities*. Quando percebido o fenômeno pelo PIB *per capita*, em que os processos demográficos já descritos ganham relevo, verifica-se a manutenção em um nível em torno dos 15% de superioridade do desempenho estadual em relação à média nacional, conforme Figura 11.

Figura 11



A importância desta conclusão está em que as visões de futuro que partem do falso problema da crise regional trazem para si uma necessidade de reverterem um processo inexistente. Como veremos adiante, a busca por aumentar a produtividade geral dos processos de trabalho é uma diretriz apontada, mas correspondente mais às questões demográficas identificadas e da questão da indústria brasileira e não como resposta a uma crise regional de perda de dinamismo da economia estadual, que não se verifica no passado recente e muito menos como tendência.

Convém ressaltar que não se quer esconder crises setoriais e regionais recentes como, por exemplo, a causada pela transferência de unidades manufactureiras do setor calçadista localizados nos Vale do Rio dos Sinos para regiões mais competitivas para atividades intensivas em trabalho. O que se defende aqui é que a economia como um todo tem se adaptado bem a situações adversas. No caso

do setor coureiro-calçadista houve uma reconversão produtiva, com uma qualificação da cadeia com produção de calçados e outros produtos com maior valor agregado. A situação recente do nível de emprego e formalização do trabalho reforçam a ideia de que a proposição de uma crise regional estrutural é uma percepção errônea.

Os fenômenos demográficos são fontes de importantes aspectos da situação e do futuro próximo do território do RS. Diferentemente do que ocorreu no conjunto do país em que o crescimento foi ancorado na incorporação de novo pessoal à produção, no Rio Grande do Sul o mercado já estava pressionado no início do período de maior crescimento recente, com menor crescimento relativo da População em Idade Ativa (PIA) e da População Economicamente Ativa (PEA). Apesar desse menor incremento relativo de trabalhadores, a expansão da produtividade no Estado foi superior à média nacional.

Este fato está relacionado com a mudança setorial observada na economia gaúcha, com a perda de participação de atividades tradicionais, como alimentos, calçados, fumo, químicos e mobiliário, simultaneamente ao aumento de participação da lavoura mecanizada de grãos e da produção de veículos e bens de capital. Esse fato é um dos elementos que dão base à uma estratégia de inserção produtiva na economia nacional explorada como diretriz para uma agenda de desenvolvimento do Estado.

A situação social do Rio Grande do Sul pode ser sintetizada pela evolução do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese), elaborado pela FEE, índice sintético aos moldes do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O cálculo do Idese, tal como o IDH resulta da agregação de três blocos de indicadores: renda, educação e saúde e indica padrões médios altos no global (0,727 em 2010), sendo alto no bloco saúde e apresentando resultado mais modesto no bloco educação. Para se ter uma ideia de aspectos positivos da evolução da situação social no Estado, a Figura 12 apresenta a evolução do IDHM do Estado desde que iniciou a ser medido, nos anos em que são feitos os Censos Demográficos pelo IBGE.

Figura 12 - Evolução do IDHM do Rio Grande do Sul

	1991	2000	2010
Total	0,542	0,664	0,746
Renda	0,667	0,720	0,769
Educação	0,328	0,505	0,642
Saúde	0,729	0,804	0,840

Assim como as outras unidades da federação, o Rio Grande do Sul chega na década de 1990 com baixo acesso ao conhecimento, medido pela média de anos de educação de adultos e a expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar, o que contraria um outro senso comum, o do que o Estado teria uma educação de alto padrão, que teria perdido nas décadas

recentes. Como no país em geral, o bom padrão educacional, em especial das redes públicas só permitia a maioria da população aos primeiros anos da vida escolar, sendo que o acesso ao ensino médio e, principalmente, a ensino superior era privilégio de uma minoria.

Assim, como acontece em todo o país, o RS também tem ampliado a escolaridade da maioria da população, mesmo que em níveis ainda insuficientes para os requerimentos de uma nação desenvolvida. No Estado, em 2012, 40,3% da população possuía mais de nove anos, sendo que 14,8% da população possuía 12 anos ou mais. Ressalte-se que a rede estadual de ensino responde por cerca de 25% dos estabelecimentos e cerca de 45% das matrículas, o que ocasiona uma pressão fiscal sobre o tesouro estadual (lembrando que há um grande número de servidores inativos). (Sobre a questão fiscal do governo estadual, as Mensagens do Governador à Assembleia Legislativa contém análises precisas.)

A identificação deste tipo de desafio, ou seja, *gaps* de padrão da qualidade de vida do conjunto da população do território é um exercício de planejamento necessário para a indicação de uma agenda de desenvolvimento territorial, tendo em vista que a universalização da cobertura de serviços público é uma maneira eficaz de reduzir desigualdades sociais e regionais. A política educacional, assim como as demais políticas sociais, apresenta responsabilidades e desafios para os planejamento dos entes federados, nos três níveis, e o reconhecimento das situações problemáticas em cada área, em cada território, aparece como caminho para a articulação dos planejamentos governamentais. Superar os *déficits* na oferta de bens e serviços públicos ao longo do território para empresas e para a cidadania, enfrentando as conhecidas dificuldades de financiamento de serviços em áreas menos habitadas é caminho para agendas de desenvolvimento.

O estudo segue apresentando análise de situação para algumas áreas de políticas sociais (educação, saúde, saneamento e habitação) e também aborda desafios na área ambiental. Os resumos publicados são frutos dos trabalhos dos técnicos do Deplan/Seplag, realizado a partir de indicadores publicados e do relacionamento com as diversas áreas de governo, convívio proporcionado pelo monitoramento do PPA e da participação em conselhos setoriais, seminários técnicos, etc. Este esforço está longe de estar completo (há áreas importantes que não tiveram a situação apresentada, como as áreas de segurança pública ou de mobilidade urbana, por exemplo). O exercício publicado foi no sentido de experimentar este caminho, ou seja, construir análises de situação setorial no território que possam servir de referência para futuros PPAs ou planos de desenvolvimento regional.

Na área da saúde, destaca-se a descrição da complexa situação, influenciada por fatores demográficos, econômicos e socioculturais. O Estado vem passando por um rápido processo de transição, caracterizado por uma redução da mortalidade por doenças infecciosas e por um alto aumento na expectativa de vida, juntamente com a emergência das doenças crônico-degenerativas e das causas externas de mortalidade como violência, acidentes e suicídios.

Um processo virtuoso de desenvolvimento deve levar em conta a superação de problemas ambientais. O estudo apresenta uma síntese da situação ambiental do Estado, destacando o descontrole no uso de agrotóxicos, a destinação inadequada dos resíduos sólidos urbanos, a descarga de esgotos domésticos sem tratamento nos cursos d'água e também a ocorrência de estiagens. O aumento do uso de agrotóxicos nas lavouras e a destinação inadequada de resíduos sólidos apontam para a contaminação de grandes extensões de solo e também de corpos d'água, implicando no aumento da demanda por serviços de saúde, tanto pelos trabalhadores rurais quanto pela população em geral.

A descarga de esgotos domésticos sem tratamento (identificada e descrita anteriormente no estudo) afeta as três grandes bacias do Estado – a do Guaíba, do Uruguai e a Litorânea. As carências de saneamento básico dificultam sobremaneira a gestão dos recursos hídricos, de enorme relevância na busca de um território com desenvolvimento e qualidade de vida. São destacados também a ocorrência de fenômenos de estiagens (ligadas ou não às mudanças climáticas em escala global), que tem reflexos econômicos e ambientais. Além da minimização dos problemas ambientais, com destaque para o enfrentamento das carências de saneamento básico, uma agenda de desenvolvimento deve tratar também da gestão de riscos de desastres ambientais, como as estiagens, as cheias e também os vendavais. Há diretrizes detalhadas no estudo.

A economia gaúcha em 2030: renovação das formas de articulação

A parte final do estudo apresenta uma discussão sobre o futuro da dinâmica econômica no território, elemento central do processo de desenvolvimento. É retomado o ponto de partida para análise de situação, a de que o Estado não enfrenta um processo de decadência regional, mas uma situação articulada aos processos e tendências da economia brasileira. Mesmo não reconhecendo análises de situação anteriores e amplamente difundidas, segue-se aqui uma interpretação sugerida no estudo RS 2010, segundo a qual a economia gaúcha, devido a localização meridional “o Rio Grande do Sul foi pioneiro em descobrir formas de inserção especializada no contexto nacional”. Essa especialização, porém, viria a ser repetidamente ameaçada pelo surgimento de novas fontes de suprimento.

Historicamente, esse fenômeno ocorreu no primeiro ciclo de inserção especializada, o charque, também em relação à indústria têxtil (desenvolvida de forma precoce no RS e posteriormente transferida para a Região Sudeste do país). A posição de “celeiro do Brasil” foi também superada pelo crescimento da produção em áreas de expansão da fronteira agrícola brasileira. A posição de destaque das indústrias de alimento e calçadista veio novamente a ser ameaçada a partir de meados dos anos 1990. Porém, o Estado tem mostrado ao longo do tempo, a capacidade de se adaptar, em geral de maneira exitosa. Assim, o estudo propõe duas premissas ou hipóteses básicas: a de que a economia brasileira vai superar o momento de transição em direção a um novo ciclo de crescimento e que a economia gaúcha seguirá este novo ciclo, mesmo com novas adaptações, mas seguindo uma posição relativamente favorável.

As respostas da economia gaúcha são condicionadas às suas especificidades setoriais e demográficas. Alguns setores dinâmicos na economia nacional não fazem parte da estrutura produtiva do Estado, casos da extração de ferro e petróleo. Alguns setores importantes na estrutura produtiva do Estado encontram-se vulneráveis pelas condições de competitividade global ou de outras regiões (tanto pelo câmbio quanto pela elevação de custos internos), como alimentos, calçados, fumo e móveis. A economia estadual tem aproveitado a experiência no segmento metal mecânico para ampliar sua participação como fornecedora de bens de capital, tanto para a agricultura, para indústria extrativa e para a indústria de transformação nacional. Em um novo ciclo de expansão da economia nacional no qual os vetores já existentes serão importantes, as potencialidades de inserção produtiva do território por efeitos irradiadores das atividades extrativa, de energia, pelos investimentos em infraestrutura e pelo fortalecimento do mercado interno e na eventualidade de reversão em relação às exportações.

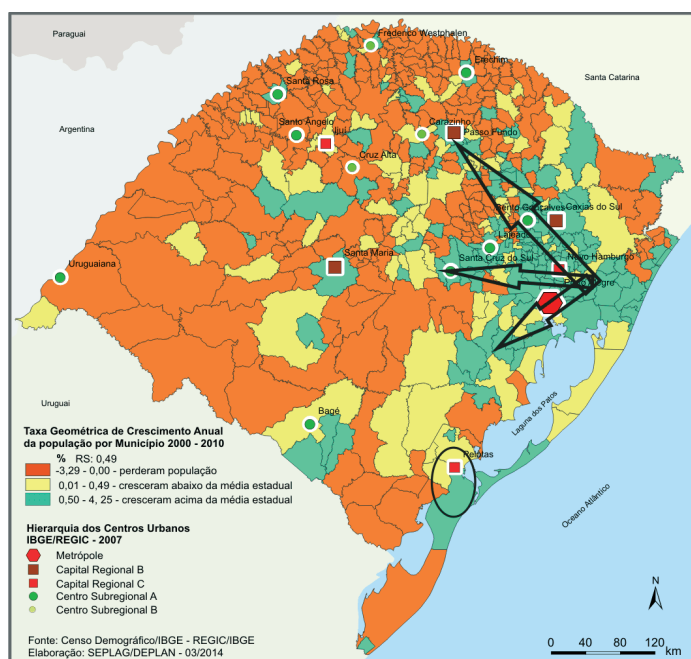
O desafio, portanto, é consolidar e ampliar a posição competitiva do Estado no fornecimento de bens de capital para a indústria nacional, articulando a economia gaúcha a um novo ciclo de expansão nacional. Do contrário, é possível que o RS, “já tendo alcançado um nível de renda média, caia na armadilha de não possuir competitividade suficiente para sustentar um ritmo de crescimento que o conduza a um padrão de desenvolvimento mais elevado”. A maior incerteza aqui encontra-se na escala nacional, ou seja, de como o país atravessará um momento de transição em direção a um novo ciclo de crescimento e quais seriam os vetores de crescimento além daqueles já postos. A incerteza na escala estadual estaria na persistência das adaptações bem-sucedidas da região ao processo de desenvolvimento nacional e mundial, em especial na capacidade de fornecer bens aos processos ou cadeias industriais.

Os desafios associados a este desafio são diversos, tais como a ampliação da capacidade de adaptação e inovação empresarial, mas o estudo concentrou-se em explorar três dimensões derivadas de análises sobre o território, em especial pela situação “excêntrica” do Rio Grande do Sul, no extremo meridional do país. A primeira questão derivada da tendência de estabilização das dinâmicas territoriais. São exploradas a seguir a necessidade de melhoria nas condições de conectividade do território e desafios ligados à redução da área para atividade rural. Também é destacada na parte final do estudo, as potencialidades indicadas pela disposição das aglomerações produtivas e das redes de ensino e pesquisa avançadas.

A tendência de Estabilização das Dinâmicas Territoriais

Nos dois primeiros volumes da série RS 2030 – Agenda de Desenvolvimento Territorial estão descritas projeções e tendências demográficas e sobre a distribuição espacial da economia e da população. A tendência de estabilização das Dinâmicas Territoriais é derivada dessas análises e projeções, e pode ser sintetizada no mapa proposto na Figura 13.

Figura 13 - Taxa Geométrica de crescimento da população 2000-10, por município, hierarquia urbana e tendências de expansão do eixo Porto Alegre-Caxias do Sul.



Tendo em vista o fato indicado de início da redução da população em termos absolutos no período até o ano de 2030, com o envelhecimento da população e a manutenção de um certo equilíbrio no balanço migratório, a tendência é que a concentração das atividades e da população permaneça em torno das centralidades apontadas pelo Mapa. Assim, haveria a continuidade de uma desconcentração da RFP 1 em direção ao norte e noroeste do Estado, uma concentração importante em direção às regiões centrais e ao Sul, marcada em especial pela evolução do Polo Naval de Rio Grande.

A malha urbana destacada no Mapa, mostra a espacialidade importante para o provimento de vários serviços e infraestruturas, tais como a malha viária ou o sistema de atendimento de saúde, por exemplo. Essa tendência poderia ser revertida caso ocorra um movimento migratório ainda não perceptível pelas estatísticas. Cabe salientar que, historicamente, os processos de colonização induzidas pelo Governo (desde os tempos coloniais e reforçados no século XIX) foram fundamentais na constituição do território e que o deslocamento de populações é tema importante nas agendas internacionais.

A partir desse quadro prospectivo, algumas diretrizes são enunciadas como referência a uma agenda de desenvolvimento, tais como:

- a. promover boas condições de conectividade física e de comunicações para empresas e cidadãos com superação dos atuais gargalos. Considerando a tendência de hipertrofia do modal

rodoviário (descrita a seguir), a questão de manutenção e ampliação da capacidade das estradas é decisivo, em especial ao longo do eixo expandido Porto Alegre – Caxias do Sul;

- b. aumento da produtividade do trabalho. A diminuição provável do número absoluto de pessoas em idade ativa desafia os processos de trabalho a serem mais produtivos e inovadores, como condição de sustentação do processo de desenvolvimento. Fatores como melhoria da qualidade da educação em todos os níveis; melhoria dos processos, incorporação e desenvolvimento de novas tecnologias e produtos intensivos em conhecimento e inovação; atração de novas empresas e investimentos que diversifiquem e qualifiquem a matriz produtiva e regularidade do abastecimento de energia e água são geralmente associados a esse desafio;
- c. melhoria da qualidade de vida em condições de envelhecimento da população. O progressivo aumento da expectativa de vida ao nascer e as desejadas melhorias das condições de qualidade de vida demandam a continuação e ampliação de investimentos em qualificação dos serviços públicos em diversas áreas, tais como: de saúde, segurança, saneamento básico, habitação, cultura, esporte e lazer. Minimizar os riscos ambientais e enfrentar os problemas descritos nas análises de situação na seção anterior são importantes diretrizes para o período;
- d. reduzir as desigualdades e consolidação de uma nova agenda de direitos. A erradicação da pobreza extrema, a valorização da diversidade cultural, o reconhecimento e afirmação dos direitos de identidades ligadas a etnias, gênero ou orientação sexual e questões etárias tendem a continuar importantes nas agendas de políticas públicas no período;
- e. aumentar a produtividade das atividades agropecuárias, considerando a redução histórica da área total dos estabelecimentos rurais e as possibilidades de expansão da agricultura irrigada no território;
- f. aproveitar as potencialidades econômicas e culturais das diversas regiões do Estado, indicadas pela disposição das aglomerações produtivas e pela expansão das redes de ensino, pesquisa e inovação ao longo do território.

A conectividade do território, com o Brasil e o Mundo

Desde os primórdios da constituição do território do RS a capacidade de superação das distâncias colocadas pela localização geográfica meridional extrema tem se mostrado vital. A possibilidade de uma espécie de “reversão” dessa condição “excêntrica” dada pelos processos de integração econômica com os países vizinhos não tem se mostrado efetiva. E possuir boas condições de conectividade com outras regiões do país, boa capacidade logística para exportar e boa comunicação remota são fatores decisivos para uma situação promissora no futuro próximo. Essa necessidade também

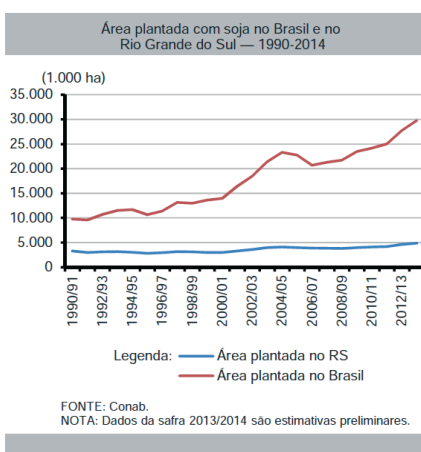
é importante em direção aos países limítrofes, com os quais há profundas identidades culturais e importantes processos de integração.

A tendência de estabilização das dinâmicas territoriais permite maior previsibilidade para a solução das carências de infraestrutura de transporte de cargas e passageiros, que vêm provocando desconomias de aglomeração ao longo do maior eixo de concentração. O estudo apresenta uma análise da situação de transportes de carga nos vários modais. Há uma situação paradoxal no Rio Grande do Sul: uma hipertrofia rodoviária mesmo com o potencial hidroviário relevante e infraestruturas ferroviárias inclusive ociosas.

A matriz de transportes do Estado mostra que ao longo do tempo o RS fez opções francamente favoráveis ao setor rodoviário e alimentou, acima da média nacional o fenômeno da motorização, com cerca de 85% de participação do transporte rodoviário. Além da necessidade de soluções rodoviárias (como as ampliações das principais ligações regionais), já que uma alteração do quadro da hipertrofia deste modal é improvável, espera-se a extensão da Ferrovia Norte-Sul até o porto de Rio Grande, abrindo uma nova perspectiva para esse modal e ampliação da capacidade portuária. Outra questão relevante é a ampliação da capacidade aeroportuária, em especial ao longo do principal eixo de concentração produtiva e urbana.

O estudo apresenta ainda a situação da atividade rural no Estado, em especial os desafios ao aumento de produtividade, tendo em vista a redução da área para as atividades a partir dos anos 1980. A expansão da capacidade produtiva agropecuária no Rio Grande do Sul, no período recente, deve-se à substituição de culturas, seguindo os estímulos de preços e aumento de produtividade, já que não há área para expansão. É significativa a diferença entre a capacidade de expansão da soja, por exemplo, no Rio Grande do Sul e no conjunto do país, como ilustra a Figura 14. Destaca-se que as principais culturas do Estado – arroz, milho e soja – vem em tendência de crescimento de produtividade, apresentando queda em anos de estiagem. A ampliação da irrigação amenizaria os efeitos climáticos adversos pela carência de chuvas, bem como reforça a necessidade de melhoria nas condições de transporte e logística para a exportação.

Figura 14



A parte final desse último estudo explora as potencialidades indicadas pela disposição das aglomerações produtivas e redes de ensino e pesquisa avançada. As redes de tecnologia e inovação distinguem-se pela sua distribuição territorial e por sua capacidade de inovação. De forma geral, essas redes e políticas ainda se encontram mais concentradas nas regiões que concentram empregos de alta e média-alta tecnologia do Rio Grande do Sul, conforme a Figura 15. Porém, o Rio Grande do Sul conta com uma rede de universidades dispersa ao longo do território e regiões, conforme Figura 16. O Estado contava em 2014 com 96 faculdades, 19 universidades e 5 centros universitários. Estratégias de estímulo à inovação e desenvolvimento tecnológico, como aquelas que estimulam a formação de polos, parques, incubadoras e arranjos produtivos são importantes para o desenvolvimento do potencial de inovação do Rio Grande do Sul.

Figura 15

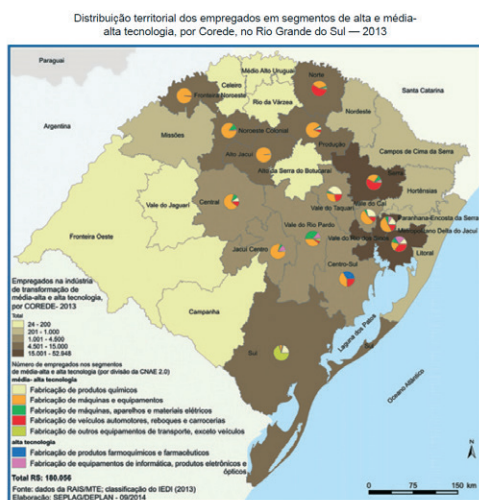


Figura 16



Esses são ativos que podem e devem ser considerados como potenciais de desenvolvimento e diversificação da estrutura produtiva, hoje já relativamente moderna e diversificada. A melhoria das condições de conectividade são aqui também fundamentais para melhor desenvolvimento das atividades intensivas em conhecimento, criatividade e inovação.

Conclusão

A série RS 2030 – Agenda de Desenvolvimento Territorial demonstra a possibilidade do aproveitamento do potencial técnico dos quadros governamentais e de conhecimentos de atores da sociedade na construção de visões de desenvolvimento de referência ao planejamento público. É um exercício a procura da construção de um Sistema de Planejamento Nacional, que possa trabalhar em múltiplas escalas. Tal Sistema requer o fortalecimento e institucionalização de instrumentos de planejamento estratégico de longo prazo, capaz de envolver diversos atores da sociedade e dos três níveis da Federação, produzir uma orientação de construção de territórios com desenvolvimento equilibrado e complementar.

A construção coletiva de tais planejamentos envolveria o reconhecimento comum dos problemas a serem estruturados para fins de planejamento, nas diversas dimensões e escalas, mesmo que as atribuições, papéis e responsabilidades dos diversos atores sejam distintas. A Constituição Federal de 1988 abriga a possibilidade de instituição de instrumentos de planejamento dessa monta, a ser liderada pelo governo federal.

A identificação das dinâmicas territoriais e regionais e suas tendências, em especial na evolução demográfica, econômica e dos riscos ambientais e sociais, pode ser um passo inicial para a identificação de tendências de peso a serem tomadas em conjunto num processo de planejamento público. A partir das tendências podem ser construídos cenários, diretrizes e objetivos a serem buscados coletivamente e que sirvam de referências para os planos de longo e médio prazos, inclusive de ocupação territorial e dos orçamentos anuais, bem como para revisão ou elaboração de planos setoriais e regionais.

Referências

ALONSO, José Antonio Fialho, BANDEIRA, Pedro Silveira e BENETTI, Maria Domingues. **Crescimento econômico da região sul do RS: causas e perspectivas**. Porto Alegre, FEE, 1994. 229p..

CARDOSO JR., José Celso. **Política e Planejamento no Brasil: Balanço Histórico e Propostas ao Plano Plurianual 202—2023**. In: Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa: elementos para o pensar e o agir/organizador: José Celso Cardoso JR. – Brasília: IPEA, 2015.

FEE/SEPLAG: **Dinâmicas Territoriais Recentes no Estado do Rio Grande do Sul**/ coordenação de Antônio Paulo Cargnin; Ana Maria de Aveline Bertê, Bruno de Oliveira Lemos, Suzana Beatriz de Oliveira. – Porto Alegre: FEE, 2014. V. I. – RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial.

_____: **Tendências Regionais: PIB, demografia e PIB per capita**/coordenação de Adalmir Antonio Marquetti, Cecília Rutkoski Hoff, Bruno Breyer Caldas...[et al.] – Porto Alegre: FEE, 2014. V. II. – RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial.

FEE/SEPLAG: **Cenários 2030**/organização de Álvaro Pontes de Magalhães Júnior ... [et al.] – Porto Alegre: FEE, 2014. V.III. – RS 2030 Agenda de Desenvolvimento Territorial.

Emergência e Declínio do Governo Dilma Rousseff à Luz das Capacidades do Estado Brasileiro (2011-2016)



Emergence and Decline of the Government Dilma Rousseff to the Light of the Brazilian State Capacities (2011-2016)

Carlos Eduardo Santos Pinho <cpinho19@gmail.com>

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, Brasil.

Recebido 24-mai-16 **Aceito** 01-jun-16

Resumo O objetivo deste artigo é mostrar a ascensão e o declínio do governo Dilma Rousseff à luz de uma interlocução com a literatura (nacional e internacional) sobre as capacidades estatais. A presidente dotou-se de capacidades institucionais para o enfrentamento do sistema financeiro, a retomada do investimento em infraestrutura via planejamento e a consolidação e ampliação da rede de proteção social. Apesar da precariedade dos indicadores econômicos, foi no Brasil de Dilma Rousseff que a pobreza extrema foi superada e formatou-se uma política socialdemocrata assentada na desmercantilização dos trabalhadores, na formação de capital humano e na erradicação da miséria. Não obstante, o governo Dilma fracassou em virtude de acontecimentos diversos e simultâneos que abalaram as capacidades estatais de intervenção, como a recessão econômica, a crise fiscal do Estado, a instabilidade política, o escândalo de corrupção da Petrobras, o golpe parlamentar travestido de legalidade democrática e a ausência de reformas estruturais (tributária, política, etc.).

Palavras-chave Capacidades estatais, erradicação da miséria, crise fiscal, golpe parlamentar, Dilma Rousseff.

Abstract *The purpose of this article is to show the rise and decline of Dilma Rousseff's government in light of a dialogue with (national and international) literature on state capacities. The*

President has set up institutional capacities in order to face the financial system, the resumption of infrastructure investment through planning and the consolidation and expansion of the social safety net. Despite the precariousness of economic indicators, it was in Dilma Rousseff's Brazil that extreme poverty has been overcome and a social democratic policy grounded on workers' decommodification, in human capital formation, and eradication of poverty was shaped. Nevertheless, Dilma's government failed because of different and simultaneous events that have shaken the state capacities of intervention, such as economic recession, the state's fiscal crisis, political instability, the corruption scandal of Petrobras, the parliamentary coup disguised as democratic legality and the absence of structural reforms (tax, politics, etc.).

Keywords *state capacities, eradication of poverty, fiscal crisis, parliamentary coup, Dilma Rousseff.*

Introdução

O governo Dilma Rousseff foi marcado por experimentos muito peculiares como, por exemplo, a tentativa (fracassada) de domesticar o capitalismo financeiro rentista, a retomada do investimento em infraestrutura e o aprofundamento do modelo de proteção social levado a cabo pelo governo Lula da Silva. Ademais, cabem ser mencionados o escândalo de corrupção da Petrobras, o agravamento das tensões distributivas e a ruptura da coalizão político-empresarial de suporte à governabilidade assentada no presidencialismo de coalizão. Diante de um quadro internacional desfavorável por ocasião da irrupção, em 2008, da *crise financeira sistêmica internacional* (PINHO, 2012), que conduziu à deterioração do Estado do Bem-Estar Social nos países europeus (Grécia, Itália, Portugal e Espanha, etc.), a presidente lançou um ambicioso programa de erradicação da pobreza extrema (Brasil Sem Miséria) e manteve as mais baixas taxas de desemprego da história. Foram concedidos subsídios, créditos e vultosos aportes do BNDES para o empresariado industrial, cuja contrapartida em termos retomada do investimento e geração de empregos foi insatisfatória. Tudo isso ocorreu diante de um quadro de desaceleração econômica, de baixa arrecadação tributária e de retração do *boom* internacional das *commodities*, que deterioraram a capacidade fiscal do Estado brasileiro para dar prosseguimento às políticas de inclusão da última década.

Se os oito anos de FHC e do PSDB, criadores do Plano Real, se notabilizaram pela estabilidade econômica, a marca do período petista é a inclusão social. Com programas educacionais (ProUni, Fies, Pronatec), habitacionais (Minha Casa Minha Vida, Minha Casa Melhor) ou na área de saúde (Mais Médicos), o governo federal aumentou os gastos públicos ao mesmo tempo em que deu gás a transformações sociais. Desde 2003, a proporção de negros no ensino superior cresceu de 25% para 42%, embora a lei de cotas em universidades federais tenha sido aprovada somente em 2012. Grande parte da mudança foi impulsionada pelo crescimento da oferta de vagas no setor privado (VALOR ECONÔMICO, 12/05/2016).

A partir de uma interlocução com a literatura nacional e internacional acerca das *capacidades estatais*, bem como a tentativa de aplicar empiricamente tal arcabouço teórico para a caracterização da

conjuntura política recente, o propósito deste artigo é ressaltar a ascensão e o declínio do governo Dilma Rousseff. Assim, esta pesquisa está embasada na seguinte questão: Quais os fatores de ordem político-institucional, socioeconômica e financeira que conduziram à derrocada do governo Dilma Rousseff?

A hipótese norteadora deste artigo é que, embora Dilma Rousseff tenha consolidado e aprofundado as conquistas sociais do governo Lula da Silva, fracassou na retomada do crescimento econômico em razão do enfraquecimento das capacidades estatais de intervenção, da ausência de reformas estruturais (tributária, política, etc.), do esgarçamento do presidencialismo de coalizão, da irrupção do escândalo de corrupção da Petrobras e do boicote do empresariado industrial ao investimento produtivo, uma vez que este segmento do capitalismo brasileiro está cada vez mais imiscuído às práticas financeiras, rentistas e não-produtivas.

É pertinente esmiuçar precisamente *capacidades estatais* à luz da literatura especializada. Assim, na perspectiva de Kent Weaver e Bert Rockman, entre as *capacidades estatais* se incluiriam: (1) coordenar objetivos em atrito; (2) poder impor perdas a grupos poderosos; (3) representar os interesses difusos e menos organizados, além dos poderosos e mais organizados; (4) garantir a estabilidade política para que as políticas públicas possam ter tempo de maturação na sua implementação e (5) gerenciar divisões políticas de modo a garantir que não haja atritos internos (WEAVER e ROCKMAN, 1993). Ernesto Stein e Mariano Tommasi concebem *capacidade estatal* como a capacidade de possibilitar a coerência entre as diferentes esferas de políticas, de modo que as novas políticas se encaixem com as já existentes (STEIN e TOMMASI, 2001). Já segundo Celina Souza, o conceito de *capacidade estatal* incorpora variáveis políticas, institucionais, administrativas e técnicas. De forma simplificada, pode-se definir capacidade estatal como o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las (SOUZA, 2016). Finalmente, Luciana Cingolani explora a capacidade extrativa do Estado. Segundo ela, a *capacidade fiscal* enfatiza o poder do Estado para extrair recursos da sociedade, principalmente sob a forma de impostos (CINGOLANI, 2013).

O artigo está dividido em 5 seções, sendo a primeira esta introdução. A segunda seção disserta sobre a emergência do governo Dilma Rousseff, que tenta fazer frente ao poder incontestado da coalizão liberal-financeira encabeçada pelos grandes bancos. Embora tendo fracassado nesta incumbência e nos indicadores econômicos, o governo aprofundou a rede de proteção social instaurada na gestão de Lula da Silva, erradicou a extrema pobreza e manteve a mais baixa taxa de desemprego da história. Além de tentar reduzir os ganhos da fração bancário-financeira do capitalismo especulativo nacional, atrelado às finanças internacionais, a presidente tentou viabilizar a transição de uma coalizão assentada no mercado doméstico de consumo de massas para uma coalizão conducente à retomada dos investimentos em infraestrutura de modo a aumentar a produtividade, a competitividade e suprimir os “gargalos” do desenvolvimento do capitalismo brasileiro. A terceira seção escrutina a miríade de elementos conducentes ao declínio do governo Dilma Rousseff como o baixo crescimento

econômico, a crise fiscal, a debilidade das capacidades estatais de intervenção, o esfacelamento do presidencialismo de coalizão e a emergência de um escândalo de corrupção envolvendo as elites políticas, empresariais e burocráticas. Após o golpe parlamentar que destituiu a presidente do cargo, a quarta seção devota-se a esmiuçar brevemente as principais medidas do governo encabeçado pelo presidente interino Michel Temer do PMDB. De fato, delineia-se a primazia de uma burocracia econômica de viés fiscalista, austero e contrário ao aumento dos gastos sociais preconizados pela Constituição de 1988. Nesse sentido, sugere-se que o Brasil caminha para a decomposição do pacto político da Nova República. A quinta e última seção realiza as considerações finais do artigo.

A Ascensão de Dilma Rousseff: enfrentamento da coalizão financeiro-rentista, revitalização do planejamento na área de infraestrutura e erradicação da pobreza extrema

O crescimento econômico atrelado à distribuição de renda, à instauração de um mercado doméstico de consumo de massas e à redução das desigualdades sociais contribuiu para que Lula da Silva alçasse Dilma Rousseff, Ministra-Chefe da Casa Civil, à Presidência da República. Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral, no 2º turno das eleições presidenciais de 2010, a candidata Dilma Rousseff venceu as eleições com 55.752.483 votos, totalizando 56,05% dos votos válidos. Por outro lado, o candidato José Serra, do PSDB, obteve 43.711.162 votos, correspondendo a 43,95% dos votos válidos.

Embora no limiar de 2011 Dilma tenha optado por uma macroeconomia fortemente ortodoxa ao elevar os juros, aumentar o esforço fiscal e adotar uma série de medidas para frear o crédito, no segundo semestre (agosto), o governo dá início à *Nova Matriz Macroeconômica*¹ (BIELSCHOWSKY, 2014a; ESTADÃO, 16/06/2013), alvo de intensa controvérsia no debate em torno da economia política do Brasil contemporâneo. Entre as medidas implementadas, destacam-se: redução da taxa Selic; queda do Imposto sobre Operações financeiras (IOF) para as linhas de crédito ao consumidor; diminuição dos *spreads* bancários e aumento da oferta de crédito, especialmente, dos bancos públicos; redução e isenção, momentânea, de IPI e outros impostos para alguns setores econômicos, tais como automotivo, moveleiro, “linha branca” de consumo duráveis e construção civil. Bem assim, destacam-se a adoção de mecanismos de controle de capitais com o aumento do IOF sobre várias modalidades de transações financeiras entre não residentes e residentes, reforma do setor elétrico e intervenções recorrentes no mercado cambial a fim de estabelecer uma taxa de câmbio mais competitiva. Apos-tando na reindustrialização, criou-se o Plano Brasil Maior, ou seja, uma nova política industrial visando promover setores econômicos estratégicos e investimentos em inovação tecnológica, pesquisa e desenvolvimento (FILHO e CUNHA, 19/12/2012; VALOR ECONÔMICO, 19/02/2016). Desta forma,

1 Em artigo no qual analisa o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014), André Singer designa esta política econômica de “ensaio desenvolvimentista” (SINGER, 2015).

realizou-se uma inflexão pragmática da política macroeconômica. A preocupação não diz respeito apenas às questões de curto prazo e inflacionárias, mas o crescimento e o longo prazo entraram na agenda das autoridades monetárias.

Em artigo publicado no jornal Valor Econômico (19/12/2012), no qual faz um balanço da fase de transição para a Nova Matriz Econômica, o Ministro da Fazenda Guido Mantega atentou para o fato de que a era do ganho fácil e sem risco ficou para trás, apesar do choro e ranger de dentes dos poucos que se beneficiavam dessa situação. A economia vivia numa estrutura curto-prazista e isso está se alterando substancialmente para uma estrutura de longo prazo. Em sua concepção, o Brasil estava viciado em juros altos e câmbio valorizado. Toda estrutura produtiva estava adaptada para essa realidade e a desintoxicação não ocorre do dia para noite. Enquanto os países avançados adotam medidas de austeridade fiscal, que levam a deterioração das condições econômicas e sociais, o Brasil tem buscado outro caminho, o da política fiscal anticíclica, estimulando o investimento, reduzindo custos, e mantendo a solidez fiscal, sem deixar de preservar os direitos e conquistas dos trabalhadores, especialmente aqueles de menor renda (MANTEGA, 19/12/2012).

Em entrevista concedida a este mesmo jornal, o secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, Márcio Holland, afirmou que o governo procurou, a partir de políticas anticíclicas, com redução da relação dívida-PIB, criar espaços fiscais para promover intensa desoneração do investimento e da produção. A desoneração da folha favorece a formalização do mercado de trabalho e a redução do custo do trabalho. Trata-se de uma dinâmica muito própria de crescimento do investimento, associada à expansão de classes sociais por causa de programas de inclusão muito importantes, como o de transferência incondicional de renda. A política econômica prioriza o empresariado vinculado ao setor produtivo e não aqueles que fazem aplicações financeiras de curtíssimo prazo no Brasil e os especuladores em geral. Não há espaço para atividades especulativas e taxas de juros elevadas (VALOR ECONÔMICO, 17/12/2012).

Um dos maiores exemplos da “queda de braço” e do “conflito distributivo” do governo com o setor financeiro rentista se deu quando a presidente fez um pronunciamento à Nação no dia anterior à comemoração do Dia do Trabalho, 01 de Maio de 2012, em que demonstrou firmeza quanto à necessidade irrevogável de redução das taxas de juros pelas instituições privadas. Em suas palavras:

É inadmissível que o Brasil, que tem um dos sistemas financeiros mais sólidos e lucrativos, continue com um dos juros mais altos do mundo (...) A economia brasileira só será plenamente competitiva quando nossas taxas de juros, seja para o produtor seja para o consumidor, se igualarem às taxas praticadas no mercado internacional (...) Os bancos não podem continuar cobrando os mesmos juros para empresas e para o consumidor, enquanto a taxa básica Selic cai, a economia se mantém estável e a maioria esmagadora dos brasileiros honra com presteza e honestidade os seus compromissos (...) O setor financeiro, portanto, não tem como explicar essa lógica perversa aos brasileiros (REUTERS, 30/04/2012)

Desta forma, Dilma tentou contrarrestar o poder abissal do capitalismo financeiro especulativo no Brasil. Em 10 de outubro de 2012, durante a 170ª reunião do Comitê de Política Monetária (Copom), criado em 1996, a taxa Selic ficou definida em 7,25% ao ano – o menor patamar da série histórica iniciada em 1986 (BANCO CENTRAL, 2012). Desde agosto de 2011, em dez cortes consecutivos, a taxa de juros caiu de 12,5% para 7,25%. A coalizão desenvolvimentista conduzida por Dilma Rousseff, ao promover um verdadeiro enfrentamento com o capital financeiro rentista e reforçar o papel indutor do Estado para atrair o investimento privado, viabilizou uma inflexão no custo do capital. Medidas como a redução das taxas de juros nos bancos públicos (BNDES, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil), nos bancos privados e nas instituições financeiras foram levadas a cabo. De fato, deu-se os primeiros passos no sentido de criar condições institucionais de combate ao *rent-seeking* e, portanto, o ímpeto voraz do setor financeiro rentista e não-produtivo². Em uma clara linha de descontinuidade com o governo Lula, delineou-se uma tentativa de domesticação do capitalismo financeiro. Tal movimento foi um esforço deliberado que esbarrou em interesses poderosíssimos, tendo em vista a lucratividade desmedida dos bancos acumulada nos últimos anos e os fracassos sucessivos da indústria, que perde competitividade, dinamismo e participação no PIB. No ambiente de crise internacional e de especulação financeira, ao iniciar uma política de juros baixos e redução dos *spreads*³ bancários, o governo Dilma Rousseff empreendeu uma “tentativa republicana” que esbarrou em interesses fortemente enraizados. Houve uma iniciativa, ainda que efêmera, de robustecimento das capacidades institucionais do Estado para impor perdas a grupos poderosos (WEAVER e ROCKMAN, 1993). Tentou-se empecer as tendências de “oligarquização” e, portanto, de concentração de vasta riqueza nas mãos de um grupo seletivo e avesso à democracia assentada nos valores do desenvolvimento com incorporação social. Apesar desta iniciativa relevante e de curta duração, a coalizão intervencionista “está perdendo a batalha ideológica e política para o mercado financeiro” (BELLUZZO, 29/12/2013), que visa o retorno da “Santíssima Trindade” macroeconômica e ortodoxa: metas de inflação, câmbio flutuante e austeridade fiscal.

Além de enfrentar o poder do setor financeiro, o governo Dilma inseriu o tema da infraestrutura na agenda pública nacional. Nos últimos anos, o fim da bonança internacional das *commodities* e a desaceleração da economia chinesa evidenciaram as limitações do Estado brasileiro para levar a cabo um modelo de desenvolvimento ancorado exclusivamente no mercado interno de consumo de massas, como houve no governo Lula da Silva. Assim, a iniciativa privada vem sendo apresentada como a única alternativa para alavancar os investimentos estratégicos em infraestrutura – rodovias,

2 Embora a taxa básica (Selic) tivesse caído e alcançado o patamar mais baixo da história, 7,25% ao ano, as taxas praticadas pelos bancos privados não estimulam o consumo e os investimentos. Durante a 39ª Reunião Ordinária do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), no dia 30/08/2012, o Ministro da Fazenda, Guido Mantega, afirmou que: “Uma das razões pelas quais a economia brasileira cresceu pouco foi a falta de liberação de financiamento pelas instituições financeiras e as taxas de juros elevadas” (O GLOBO, 31/08/2012).

3 *Spread*, segundo o Banco Central do Brasil, refere-se à diferença entre o preço de compra (*procura*) e venda (*oferta*) de uma *ação*, *título* ou transação monetária. Analogamente, quando o banco empresta dinheiro a alguém, cobra uma taxa pelo *empréstimo* – uma taxa que será certamente superior à taxa de captação. A diferença entre as duas taxas é o chamado *spread* bancário. Trata-se da diferença entre a taxa de empréstimo e a *média ponderada* das taxas de captação de CDBs (*Certificados de Depósito Bancário*).

ferrovias, portos, aeroportos e energia – a fim de minimizar o “custo Brasil”, aumentar a produtividade e a competitividade da economia. O debate em torno da infraestrutura e da urgência em suprimir os “gargalos” que obstaculizam o desenvolvimento tem fomentado o envolvimento das elites e atores estratégicos como o Poder Executivo e seu aparato burocrático, o Poder Legislativo, o empresariado industrial, os trabalhadores e os setores da sociedade civil como economistas e intelectuais. É cada vez mais premente a necessidade não somente de crescer, mas de modificar as condições estruturais para o desenvolvimento sustentável e assegurar uma inserção assertiva na ordem internacional. Diante disso, cabe levantar três questões concernentes à temática da infraestrutura e analisar como o governo Dilma Rousseff respondeu a elas: (1) o governo possibilitou a transição de uma *coalizão distributiva* para uma *coalizão de investimento* sem, todavia, negligenciar a necessidade de aprimorar as políticas de retração da pobreza e da desigualdade levadas a efeito nos últimos anos? (2) o governo avançou no combate aos “gargalos” da infraestrutura na direção de um desempenho/ crescimento econômico exitoso e de uma inserção competitiva nos mercados globais? (3) quais os principais obstáculos econômicos e político-institucionais à transição de uma *coalizão distributiva* para uma *coalizão de investimento*?

O estado atual da infraestrutura brasileira reflete os baixos investimentos feitos pelos sucessivos governos nos últimos 30 anos. Após chegarem a 1,8% do PIB na década de 1970, os investimentos públicos na área de transportes foram reduzidos devido aos cortes de gastos governamentais provocados pelas diversas crises financeiras que ocorreram nesse período. Nas últimas três décadas, portanto, os investimentos anuais não alcançaram nem 1% do PIB, inviabilizando a realização de diversos projetos programados. Além dos irrisórios investimentos, a infraestrutura logística brasileira também sofreu nos últimos anos com o desmonte da estrutura de planejamento passada⁴. A crise econômica iniciada em meados da década de 1970 e a necessidade de respostas de curto prazo por ela determinada levaram a um declínio conjuntural de planejamento de longo prazo do país, que envolvia grupos de trabalho de diversos ministérios e órgãos, sob a coordenação política e técnica de um órgão central, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Tal declínio conjuntural transformou-se, nas décadas seguintes, em declínio estrutural, com a perda de profissionais qualificados e extinção de alguns órgãos e empresas públicas (FLEURY, 2013). Porém, a Empresa de Planejamento e Logística, criada pela Lei n. 12.743, de 19 de dezembro de 2012, visa reconstituir capacidades similares àsquelas do GEIPOT, com uma abrangência maior⁵. Trata-se de uma empresa estatal que tem por finalidade estruturar e qualificar, por meio de estudos e pesquisas, o processo

4 Foi nas décadas de 1960 e 1970 que o Brasil evoluiu na experiência de *planejar*, a partir da criação de instituições como o IPEA e o Grupo Executivo para a Integração das Políticas de Transportes (GEIPOT). Todavia, esse período desenvolvimentista foi interrompido, quando graves turbulências econômicas e políticas levaram o Brasil a trocar os projetos desenvolvimentistas pelos planos de estabilização monetária. Além de restrições orçamentárias decorrentes da dívida pública interna e externa, entre 1985 e 1994, foram executados seis planos de estabilização com duração média de 18 meses cada e uma nítida aceleração inflacionária entre cada um deles, resultando em baixa capacidade de investimento por parte do Estado. A estagnação dos investimentos levou à *perda da capacidade de planejamento de longo prazo do Estado brasileiro* (FLEURY, 2013; FALCÓN, 2013).

5 Não se trata, porém, de uma reprodução dos modelos de planejamento do Nacional-Desenvolvimentismo (1930-1980), haja vista que se forma, hoje, um ambiente institucional conformado por atores privados, agências regulatórias, ministérios e empresas de planejamento.

de planejamento integrado de logística no país, interligando rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias (EPL, 2014).

Os problemas da infraestrutura no Brasil ficam evidentes no estudo elaborado pelo *World Economic Forum* (2011), que mensurou a competitividade dos países. Desta forma, ocupando a 53ª colocação entre 142 países no Índice de Competitividade Global, o Brasil está apenas em 104º lugar no quesito “qualidade da infraestrutura geral”, sendo o último em um grupo de países formado por EUA (24º), África do Sul (60º), China (69º), Índia (86º) e Rússia (100º). Os principais fatores responsáveis pela má colocação do país foram a qualidade das infraestruturas portuária e aérea (130º e 122º lugares, respectivamente), seguida do modal rodoviário (118º) e do ferroviário (91º). Por outro lado, desde a década de 1960, os países escandinavos – Finlândia, Noruega e Suécia – realizaram periodicamente projetos de longo prazo de infraestrutura de transportes. O resultado do planejamento pode ser visto na boa colocação dos três países no ranking de eficiência logística criado pelo Banco Mundial, no qual ocupam a 3ª, a 10ª e a 12ª posições, respectivamente. No quesito infraestrutura, a Noruega se destaca, situando-se na 3ª colocação e deixando a Finlândia e Suécia nas 8ª e 10ª posições, respectivamente (FLEURY, 2013).

Nos últimos anos, a despeito dos inúmeros “gargalos” de infraestrutura, o governo brasileiro vem se dotando de *capacidades estatais e burocráticas* para o enfrentamento dessas questões. Assim, cabe ressaltar a criação das carreiras de analista e especialista em infraestrutura e concursos públicos para analistas de planejamento e orçamento e gestores governamentais. Em 2011, após dois concursos públicos nacionais, cerca de 70 especialistas e 700 analistas de infraestrutura passaram a integrar o quadro de servidores federais, desenvolvendo e gerindo projetos de engenharia em diversos ministérios finalísticos. Esse movimento resultou também na diminuição de servidores ocupados em funções administrativas (atividades-meio) e na elevação do nível de escolaridade do setor público, sem, no entanto, significar descontrole nos gastos com pessoal (FALCÓN, 2013).

Após as reformas orientadas para o mercado dos anos 1990, que priorizaram a lógica da estabilização macroeconômica em detrimento das políticas de desenvolvimento, a agenda devotada a suprimir os “gargalos” de infraestrutura emergiu na economia política do Brasil recente. Tal agenda, por sua vez, está vinculada à revitalização do planejamento governamental na área de infraestrutura e a preservação de instituições estratégicas como o BNDES, a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, que desempenham um papel fulcral no financiamento de longo prazo dos projetos realizados em parceria com o setor privado. A criação da Empresa de Planejamento Energético (EPE), da Secretaria de Portos da Presidência da República (SP/PR) e da VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.⁶ reiteram a retomada do planejamento estatal na área de infraestrutura, que é indispensável para a definição e implementação de políticas, para a consecução do crescimento sustentado e uma inser-

6 Trata-se de uma empresa pública, sob a forma de sociedade por ações, vinculada ao Ministério dos Transportes, nos termos previstos na Lei n. 11.772, de 17 de setembro de 2008. A função social da VALEC é a construção e exploração de infraestrutura ferroviária.

ção competitiva do Brasil nos mercados globais. No âmbito da primeira fase do Plano de Investimento e Logística (PIL), lançado em 15 de agosto de 2012, as políticas de concessões, ainda que muito incipientes, mostraram progressos importantes nas áreas de rodovias e aeroportos, ao passo que os setores ferroviário e portuário precisam avançar em seus respectivos marcos legais e regulatórios.

Tentando responder às indagações acima levantadas, do ponto de vista das instituições políticas, das elites estratégicas e das coalizões de governo, há entraves para a transição de um modelo de governança assentado em uma coalizão favorável à redistribuição para um que tem no investimento o seu ponto central⁷. São eles: os elevados “custos de transação” e o reduzido êxito legislativo do governo Dilma Rousseff quando comparado ao governo Lula da Silva, a heterogeneidade de grupos e interesses que circundam a coalizão governativa (SANTOS e CANELLO, 2014) e a defesa de políticas macroeconômicas antitéticas. Neste último caso, configura-se uma polarização de ideias (e de práticas políticas) acerca dos rumos que o país deve seguir. Por um lado, há uma coalizão liberal-rentista atrelada ao capitalismo financeiro especulativo, cuja renda provém das elevadas taxas de juros que afugentam o investimento produtivo. Por outro lado, há uma coalizão novo desenvolvimentista, que procura aglutinar os interesses antagônicos de dois atores estratégicos. Em primeiro lugar, o empresariado industrial, partidário da flexibilização das relações trabalhistas, é pouco arrojado e mobiliza de forma irrisória o investimento e a inovação, sobretudo em momentos de crise; mas que se beneficia consideravelmente das políticas governamentais como a desoneração da folha de pagamentos, os incentivos fiscais e vultosos empréstimos do BNDES. Em segundo lugar, os trabalhadores, que demandam melhores salários e a retração da desigualdade social via distribuição de renda. Soma-se a isso a desconfiança dos mercados financeiros (e também do empresariado) oriunda do fraco crescimento econômico obtido nos últimos anos, da perda de dinamismo e competitividade industrial, da persistência inflacionária, do aumento do gasto público para estimular a demanda e da diminuição do superávit primário, exigindo do governo o beneplácito a uma política fiscal mais rigorosa. Daí, portanto, a debilidade em formar uma “coalizão minimamente vencedora” (LEFTWICH, 2010) tal como fizeram os países asiáticos bem como constituir um “Bloco Social de Dominação” (AMABLE e PALOMBARINI, 2009) relativamente coeso e estável para regular e estruturar o conflito social em torno das políticas de desenvolvimento no Brasil. Isso vem atravancando a feitura de uma coalizão política desenvolvimentista que viabilize a passagem de um modelo redistributivo para um paradigma norteado pelo investimento.

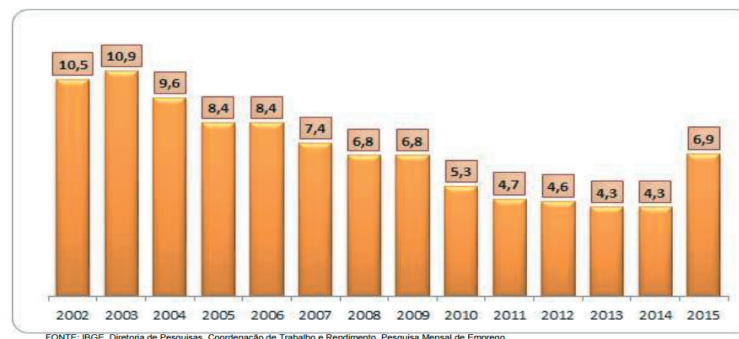
Soma-se a essa dificuldade de transição para uma estratégia de investimento com inclusão social, o fortalecimento cada vez mais incisivo da retórica ortodoxa de diversos economistas – serviços do mercado financeiro – e de setores conservadores da imprensa corporativa, contrários ao aumento dos gastos sociais, que reduziram substancialmente as desigualdades nos últimos anos. É de reco-

7 A natureza do regime democrático requer a barganha e diversos atores para chegar ao consenso. Isso, todavia, impõe problemas de coordenação da ação estatal como é o caso do debate público sobre a necessidade de incrementar os investimentos em infraestrutura e suprimir os “gargalhos” que impedem o crescimento da economia brasileira de forma competitiva e sustentada.

nhecimento público as graves distorções da Nova Matriz Macroeconômica por meio de desonerações fiscais, que acabaram resultando em enormes transferências de recursos para a indústria sem contrapartida na maior produção industrial, acarretando a perda da credibilidade do Tesouro para fazer políticas fiscais contracíclicas (PAULA, 27/01/2016). Além disso, na maioria das vezes o governo concedeu, a partir do BNDES, benefícios e subsídios ao empresariado industrial sem transparência orçamentária, metas de desempenho, avaliação criteriosa dos resultados e revisão diante de (possíveis) fracassos. Ou seja, o governo careceu de maior controle de resultados e capacidade de gestão. O retorno do empresariado (aos subsídios estatais) em termos de geração de empregos e fomento ao investimento foi baixo. A despeito das distorções desta política econômica heterodoxa e do baixo crescimento acumulado desde 2011, é crucial salientar que ela inseriu a *dimensão social* no centro das políticas públicas. Conforme mostra o gráfico 1, em dezembro de 2014, ela propiciou a mais baixa taxa de desemprego em toda a História do Brasil contemporâneo, de **4,3%** (IBGE, 2016). Ademais, preservou os ganhos de renda real dos trabalhadores, reduziu a pobreza extrema e deu continuidade à política de valorização do salário mínimo, em clara contraposição às políticas econômicas do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985) e das Reformas de Mercado (1990-2002). Infelizmente, esses fatores inovadores são negligenciados pelos cardeais da ortodoxia convencional, cuja prioridade é o pagamento de juros da dívida para o mercado financeiro, em detrimento dos mais pobres e da integridade do tecido social da democracia brasileira.

Gráfico 1. Taxa de desocupação (%) dos meses de dezembro (2002-2014)

O gráfico a seguir mostra a evolução, da taxa de desocupação nos meses de DEZEMBRO, de 2002 a 2015, para o conjunto das seis regiões metropolitanas abrangidas pela pesquisa.

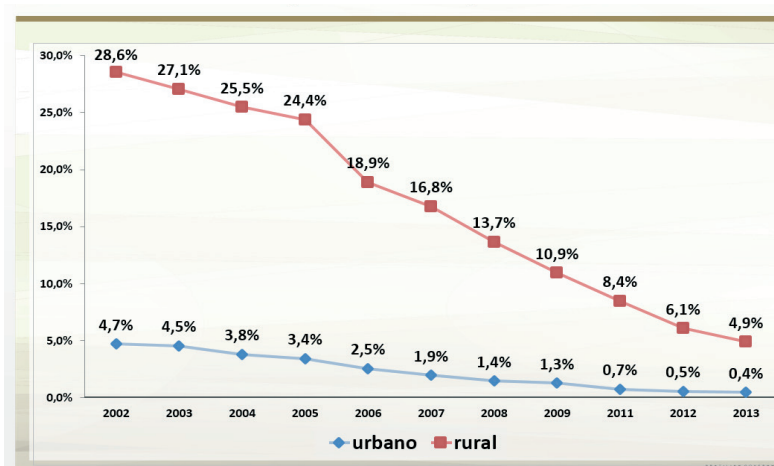


Fonte: IBGE

Em 2 de junho de 2011 o Governo Federal lançava o *Plano Brasil Sem Miséria* (BSM), com o objetivo ambicioso de superar a extrema pobreza até o final de 2014. O Plano se organiza em três eixos: um de garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; outro de acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e um terceiro de inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres. É importante ressaltar que o núcleo duro da pobreza brasileira abrange 71% de negros e negras, 60% da região Nordeste e 40% de crianças e adolescentes (0 a 14 anos). Um marco importante foi atingido pelo Brasil Sem Miséria em março de 2013, quando

os últimos brasileiros do Programa Bolsa Família que ainda viviam na miséria transpuseram a linha da extrema pobreza. Com eles, 22 milhões de pessoas superaram tal condição desde o lançamento do Plano. Foi o fim da miséria, do ponto de vista da renda, entre os beneficiários do Bolsa Família. Um fato histórico, que superou prazos e metas. O Brasil Sem Miséria cumpriu todas as metas a que se propôs. Metas ousadas e relevantes que foram superadas graças ao esforço coordenado de todo Governo Federal (PLANO BRASIL SEM MISÉRIA, 2015).

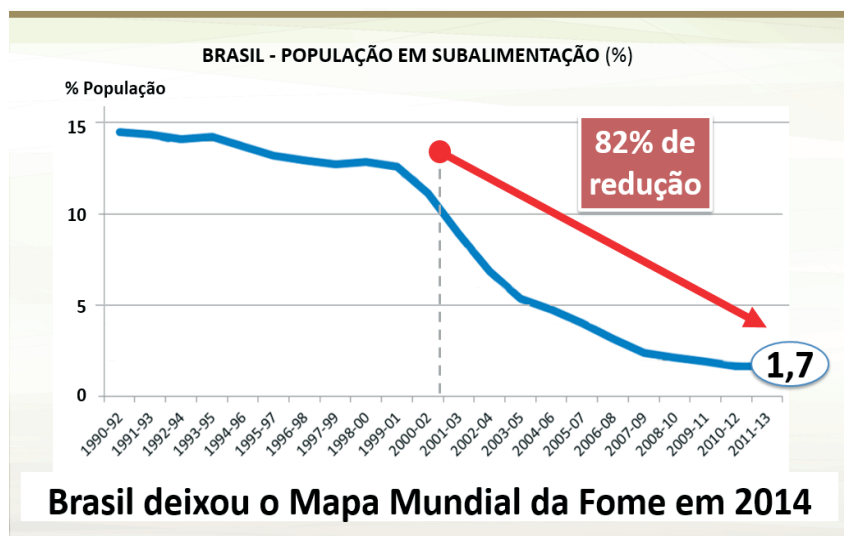
Gráfico 2. Indicador de pobreza multidimensional crônica urbana e rural



Fonte: PNAD/IBGE 2013. Elaboração: SAGI/MDS

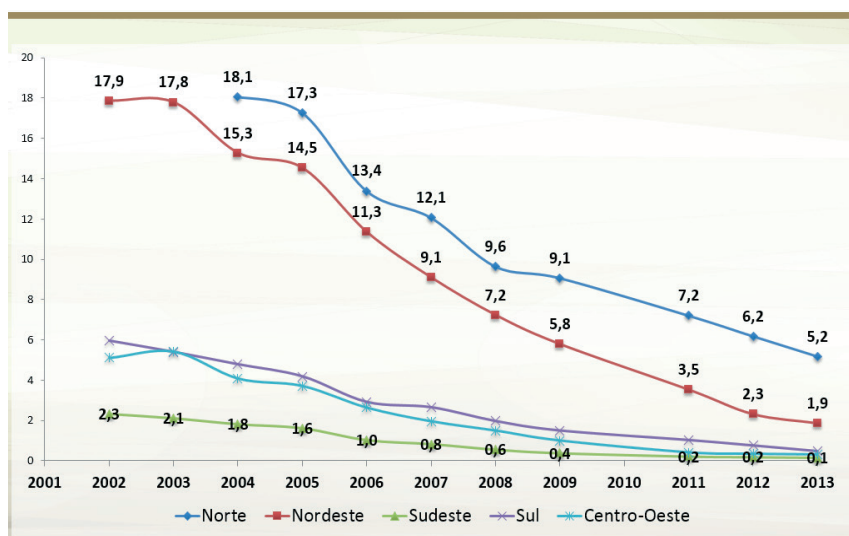
Cabem ser destacados os principais resultados desta política pública de teor multidimensional, que contribuiu significativamente para a melhoria do tecido social, historicamente marcado pela exclusão, pobreza e miséria: (1) 1,38 milhão de famílias extremamente pobres incluídas no Cadastro Único e imediatamente no Bolsa Família (junho/2011 a novembro/2014); (2) o benefício médio mensal do Bolsa Família aumentou 84% acima da inflação; (3) aumento de 643% no total de famílias identificadas no Cadastro Único como Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos, passando de 191,9 mil famílias em julho/2011 para 1,42 milhão de famílias em agosto/2014; (6) mais de 1,57 milhão de matrículas em cursos de qualificação profissional do Pronatec; (7) 358 mil famílias recebendo assistência técnica para aumentar a produção e melhorar a renda; (8) 781,8 mil cisternas entregues para universalizar o acesso à água para famílias do semiárido; (9) 301,6 mil operações do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) realizadas com agricultores familiares de baixa renda; (10) prioridade na expansão da rede de saúde para territórios com maior vulnerabilidade social a partir do Plano Brasil Sem Miséria; (11) 724,5 mil famílias de baixa renda beneficiadas com unidades habitacionais do programa Minha Casa Minha Vida; (12) 3,6 milhões de operações de microcrédito com beneficiários do Bolsa Família e, finalmente, (13) 478 mil empresas de microempreendedores geridas por beneficiários do Bolsa Família (PLANO BRASIL SEM MISÉRIA, 2015)

Gráfico 3. Terceira maior redução do número de pessoas subalimentadas no mundo – 2002/2014 - FAO



Fonte: FAO, 2014. Elaboração: SAGI/MDS.

Gráfico 4. Indicador de pobreza multidimensional crônica por região



Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração: MDS

Conforme salientado, e agora aprofundado, além da grande mídia conservadora, economistas, consultores do mercado financeiro especulativo e ex-burocratas do Estado brasileiro têm obtido amplo espaço na grande imprensa e organizado *Think tanks* liberais que disseminam a retórica do “Estado mínimo”. São argutos defensores do recrudescimento do (fracassado) tripé macroeconômico, defenestram a política anticíclica dos governos Lula e Dilma e chamam atenção para a insustentabilidade da trajetória de aumento dos gastos públicos acima do crescimento da economia, que exigirá um ajuste maior, sob pena de um desastre fiscal. Esses apóstolos da defesa ideológica das políticas de

austeridade, carregados de ironia em seus artigos jornalísticos, atribuem diversos adjetivos de cunho depreciativo à Nova Matriz Macroeconômica, tais como “estratégia desenvolvimentista fracassada”, “mágica populista”, “aventura heterodoxa”, “keynesianismo de quermesse”, “fiasco retumbante”, “atoleiro fiscal”, “aventura charlatanesca”, dentre outros. Segundo eles, o experimento heterodoxo levado a cabo nos últimos anos, ao tornar o setor público o principal protagonista no processo de desenvolvimento do país, aprofundou os problemas estruturais, tendo conduzido o país à estagnação atual e ao esgotamento do contrato social da redemocratização, consubstanciado na Constituição de 1988. Ainda de acordo com eles, a reação do governo à crise de 2008 agravou ainda mais os problemas nacionais e os desenvolvimentistas abusaram das políticas de salário mínimo para expandir o emprego sem qualquer consideração acerca dos efeitos sobre a produtividade. O Congresso deveria mexer em “vacas sagradas” como a política de valorização do salário mínimo. Além de serem favoráveis à redução da intervenção estatal na economia e refratários à “canibalização do gasto social” dos últimos anos, são partidários da tese da “contração fiscal expansionista”, segundo a qual um ajuste fiscal forte produz uma melhoria nas expectativas empresariais, que reagem positivamente aumentando seus investimentos, e permite uma redução nos juros a médio prazo (ALMEIDA, LISBOA e PESSÔA, 2015; AMADEO, 13/03/2015; ARBACHE, 23/09/2015; EL PAÍS BRASIL, 19/10/2015; ESTADÃO, 24/09/2015; FERREIRA e FRAGELLI, 19/08/2015; FRAGA, 13/09/2015; FOLHA DE SÃO PAULO, 13/09/2015; FRANCO, 26/01/2014; O GLOBO, 17/09/2015; LOYOLA, 06/07/2015; MENDES, 2014; MEIRELLES, 11/05/2014; PESSÔA, 02/05/2015; PINHEIRO, 04/03/2016; SCHWARTSMAN, 17/07/2013; VALOR ECONÔMICO, 01/10/2015; WERNECK, 05/06/2015).

Tais análises são muito similares as dos tecnocratas formuladores da política macroeconômica do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário, como Octávio Bulhões, Mario Henrique Simonsen, Carlos Langoni, Roberto Campos, etc. Todos sem complacência com a dimensão social do desenvolvimento e compulsivos pelo crescimento econômico a todo custo, como se – e somente se – este fosse capaz de resolver as mazelas nacionais. Isso mostra como, ao longo do tempo, o comprovadamente fracassado neoliberalismo foi incapaz de se atualizar às demandas sociais e continua tão perverso e concentrador de renda como nunca; não só nos países em desenvolvimento, mas no mundo desenvolvido. A sua face financeira vem cada vez mais dilacerando o Estado brasileiro como provedor de serviços públicos e formatador de uma rede de proteção social no médio e longo prazo. O que a fração de economistas ortodoxos se nega a reconhecer é que o intervencionismo estatal foi a alavanca para o desenvolvimento e a modernização da estrutura produtiva do capitalismo brasileiro. A rigor, se seguissemos o liberalismo, ainda seríamos uma grande fazenda, ou seja, um protótipo de Nação aferrada à vocação agrarista e com uma enorme população analfabeta, faminta e na mais absoluta miséria. Sem uma inflexão desenvolvimentista na política macroeconômica dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, os ganhos sociais (inéditos) e de sustentabilidade no longo prazo não existiriam. Anteriormente, o “Estado mínimo” dos anos 1990, aprisionado à ortodoxia convencional, privilegiava o superávit primário em detrimento da sociedade, marcada por elevadíssimos índices de miséria, pobreza, privação, informalidade e desemprego. É exatamente a este Estado inerte e obsoleto que esses economistas da fração bancário-financeira do capitalismo especulativo brasileiro desejam re-

tornar. Um Estado que é empiricamente incapaz de planejar (estrategicamente) o desenvolvimento no longo prazo, de dar conta do problema da desigualdade e de minimizar o déficit de inclusão social no Brasil.

A despeito das medidas favoráveis ao empresariado industrial e das possíveis convergências entre este setor e o viés desenvolvimentista do governo Dilma Rousseff, os industriais foram progressivamente se afastando da presidente, alinhando-se lenta e continuamente ao bloco rentista de oposição. Cresceu entre eles a ideia de que se tratava de mandato “intervencionista”, que inviabilizava os investimentos e não criava confiança⁸. O irônico é que a intervenção, que de fato houve, visava atender aos próprios industriais. Estava em curso, portanto, a dissolução da coalizão produtivista e a formação da frente única burguesa antidesenvolvimentista (SINGER, 2015). Diante do insuficiente desempenho econômico do país, a coalizão financeiro-rentista recuperou as suas forças e os economistas a ela vinculados passaram a “explicar” o baixo crescimento, que seria consequência da política industrial, sobretudo da política de desonerações, que “confundiria” os empresários e os levaria a não investir. Tal explicação não fazia sentido, todavia obteve certa credibilidade com a redução do superávit primário e o aumento da inflação. Logo a burguesia rentista e seus economistas liberais buscaram cooperar para sua causa os empresários, embora seus interesses sejam conflitantes, enquanto a presidente mostra dificuldade em fazer com eles o *pacto político desenvolvimentista* (BRESSER-PEREIRA, 02/12/2013a; 2013b) ou construir uma *coalizão de classes desenvolvimentista* (DINIZ, 2013).

A inflação, depois de o governo não conseguir mais segurar artificialmente os preços administrados, como os de combustíveis e energia elétrica, saltava para 10,67%, mais que o dobro da meta de 4,5%. O superávit primário, que com Lula chegou a registrar 3,7% do PIB embalado pelo crescimento da economia e pelo cenário internacional favorável com o superciclo das commodities passou para um déficit de 1,9%. Economistas e integrantes da oposição costumam enfatizar os equívocos da política desenvolvimentista de Dilma, que minaram a confiança do empresariado e mexeram com fundamentos macroeconômicos: os aportes bilionários no BNDES, para empréstimos a juros subsidiados; a intervenção no setor elétrico; a tentativa de baixar os juros na marra; a concessão de isenções tributárias para alavancar setores da indústria; e os efeitos inflacionários e fiscais que daí decorreram. As contas públicas deterioraram-se. A dívida bruta, que era de 51% do PIB no fim do governo Lula, deve chegar a 73,5% até dezembro. Em meio à campanha à reeleição, acelerou-se o que ficou conhecido como contabilidade criativa. As “pedaladas fiscais” praticadas por outros presi-

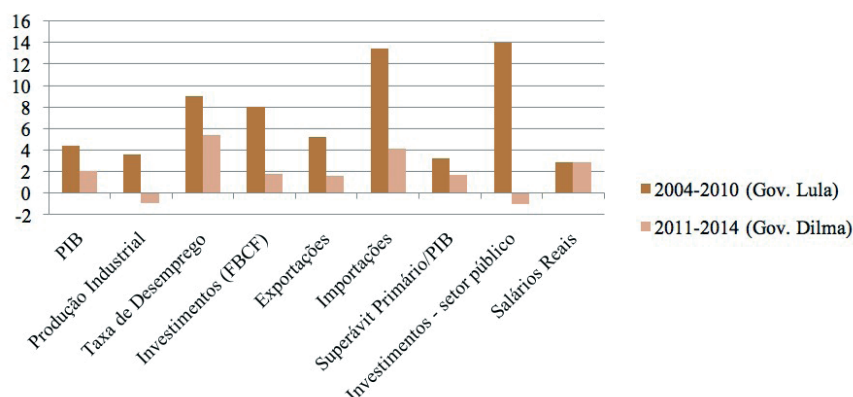
8 A presidente teria aberto excessivas frentes de luta simultaneamente. Ao longo de muitos meses, entre 2011 e 2012, Dilma, em pessoa, dedicou-se ao microgerenciamento dos projetos de ferrovias e rodovias envolvidos no Programa de Investimentos em Logística (PIL). Desejava garantir que as concessões a serem realizadas, por meio de parcerias público-privadas, não resultassem em privatização. Ao mesmo tempo, pretendia que houvesse limitação do lucro, por meio da chamada “modicidade tarifária”. Os mesmos princípios foram aplicados para impor limites de ganho às empresas envolvidas na produção de energia elétrica, quando decidiu reordenar o setor em 2012 e baratear o preço da energia em 20%. Nos dois casos, certamente movida pelo interesse público, feriu interesses privados que foram se juntar ao *bloco rentista* no momento em que a “batalha do spread” motivava crescentes ataques do setor financeiro ao “intervencionismo” (SINGER, 2015).

denes, embora não na mesma intensidade, e também por atuais governadores de Estado entraram no debate como justificativa para o impeachment (VALOR ECONÔMICO, 12/05/2016).

As políticas anticíclicas adotadas a partir do segundo governo Lula e a instauração da Nova Matriz Macroeconômica no primeiro mandato de Dilma Rousseff são vistas como “fracasso” por parte das elites econômicas e financeiras, que execraram e difamaram publicamente o seu principal formulador: o Ministro da Fazenda, Guido Mantega (2006-2014). Apesar do baixo crescimento, esta política econômica desenvolvimentista teve como principal legado a inclusão social. Ao longo da trajetória institucional do desenvolvimento capitalista brasileiro, há exemplos de crescimento econômico pujante com exclusão social exacerbada, além de fracasso econômico e social simultâneos. Primeiramente, durante o Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985), quando do crescimento econômico vultoso a taxas de 13,0%, especificamente durante o propalado “milagre econômico” (1968-1973). Ora, de que adianta crescer em demasia se o principal ativo de uma Nação – o seu povo – permanece em condições aviltantes de existência humana? Em segundo lugar, no contexto da “década perdida” dos anos 1980, em virtude da crise fiscal do Estado – que deu fim ao padrão de industrialização substitutiva de importações (ISI) –, da recessão e do aumento do desemprego. Em terceiro lugar, a tragédia se materializou nos anos 1990 quando da adesão subordinada à ortodoxia convencional, que garantiu um crescimento pífio e subjugou a parcela mais pobre da sociedade brasileira a um processo perverso de exclusão econômica e social. De fato, durante a vigência do governo Dilma Rousseff, o Estado do Bem-Estar Social foi fortalecido e a agenda de redução das desigualdades sociais estruturais ocupou o centro de gravidade da esfera pública.

Como mostra o gráfico 5, apesar da deterioração dos indicadores econômicos (PIB, produção industrial, investimentos, exportações, importações e superávit primário), foi na gestão Dilma Rousseff que as taxas de desemprego foram significativamente reduzidas e a política de valorização do salário mínimo continuada e incrementada. Certamente, se o empresariado industrial fosse dotado de uma visão estratégica de longo alcance e reforçasse o investimento produtivo para preservar o emprego e a renda dos mais pobres em face da crise econômica advinda da desaceleração do crescimento, seria possível minimizar os impactos perversos desta crise. Acontece que o empresariado brasileiro pauta suas ações por critérios eminentemente imediatistas, privatistas e curto-prazistas e está cada vez mais vinculado às práticas rentistas do sistema financeiro especulativo. Isso inviabiliza a tessitura de um consenso capaz de aglutinar o Estado, o setor produtivo, a burocracia pública e os trabalhadores em torno de uma estratégia nacional de desenvolvimento que viabilize a retomada do crescimento com a preservação das conquistas sociais.

Gráfico 5. Tendências dos Indicadores Macroeconômicos Brasileiros nos Governos Lula da Silva e Dilma Rousseff - Médias de crescimento, 2004-2014



Fonte: Elaboração própria a partir de Serrano e Summa, 2015. Tradução própria.

O Esgotamento do Governo Dilma Rousseff: ausência de reformas estruturais, resiliência do neoliberalismo e declínio das capacidades estatais

O esgotamento do governo Dilma Rousseff ocorre entre o final de 2014 e o início de 2015. Ele é causado por uma sucessão de componentes adversos, simultâneos e com graves reverberações econômicas, políticas e sociais, que vêm resvalando para o declínio das *capacidades estatais* de implementação de políticas públicas de longa duração. Logo abaixo, serão explicados cada um deles. Delineia-se, portanto, o esfacelamento da estratégia desenvolvimentista ancorada no crescimento econômico com dinamização do mercado doméstico e inserção social dos mais pobres.

Primeiramente, o crescimento econômico em notória desaceleração nos últimos quatro anos minou gradualmente a arrecadação do Estado brasileiro e deteriorou sua capacidade fiscal⁹. Após crescer 7,5% em 2010, a economia brasileira cresceu 3,9% em 2011 e apenas 1,8% em 2012. O crescimento aumentou modestamente para 2,7% em 2013, mas a economia entrou em recessão técnica (dois trimestres consecutivos de crescimento negativo) em 2014 e cresceu apenas 0,1% em 2015. Além disso, a indústria de transformação exibiu o mesmo padrão: taxas médias de crescimento de 3,6% em 2004-2010 e -0,9% em 2011-2014. Finalmente, a criação de emprego formal foi em média de 1,46 milhões de empregos por ano em 2004-2010, que foi reduzida para 829.000 em 2011-2014 e apenas 152 mil em 2014. O crescimento médio do PIB no período 2004-2010 foi de 4,4%, ligeiramente mais do que o dobro do observado no período 1995-2003. No entanto, a taxa de crescimento

9 Em contraposição à crise fiscal, que vem minando as capacidades intervencionistas do Estado brasileiro para a provisão de políticas públicas, os bancos acumulam lucros exorbitantes, como é o caso do Itaú Unibanco, que registrou lucro líquido contábil de R\$ 23,360 bilhões em 2015, o que representa um crescimento de 15,4% em relação ao ano anterior (VALOR ECONÔMICO, 02/02/2016).

média do período 2011-2014 caiu consideravelmente para 2,1% e, em 2014, a economia cresceu perto de zero (0,1%); (SERRANO e SUMMA, 2015).

Segundo, a irrupção do maior escândalo de corrupção envolvendo atores públicos (partidos políticos da “base aliada” do governo e burocratas estatais) e privados (grandes conglomerados econômicos, empreiteiras de obras públicas e elites empresariais) no bojo da principal empresa do país, a Petrobras, vem afetando as *capacidades estatais* de intervencionismo para a promoção de políticas públicas e ameaçando a sustentabilidade do Estado do Bem-Estar Social no Brasil. Tal escândalo de corrupção vem se desdobrando na Operação Lava Jato, protagonizada por instituições como a Polícia Federal, o Supremo Tribunal Federal, o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público, com graves repercussões econômicas e políticas. A Petrobras e sua cadeia produtiva e de fornecedores têm cortado investimentos e engavetado projetos (ESTADÃO, 19/01/2016; FOLHA DE SÃO PAULO, 15/06/2015). Há estimativas de que a Lava Jato terá um impacto negativo de 2,5% do PIB em 2015 (BBC BRASIL, 02/12/2015). A paralisação das grandes obras de infraestrutura e a criminalização das empreiteiras vêm gerando vasto desemprego, sobretudo na construção civil, que emprega a população mais pobre e de baixa qualificação profissional.

Terceiro, a crise político-institucional e a abertura do processo de impeachment contra a presidente reeleita democraticamente evidenciam a exposição das fraturas na coalizão governativa, provocando a perda de legitimidade do “presidencialismo de coalizão” e o agravamento da paralisia decisória. A agenda de políticas públicas estratégicas para alavancar o desenvolvimento do país é obstruída diante da tentativa sistemática, oportunista e golpista de interrupção do processo democrático. Portanto, a crise é agravada pela falta de uma liderança política efetiva na Presidência da República (COUTO, 04/05/2015).

Quarto, a ausência de *reformas estruturais* imprescindíveis como a democratização da propriedade fundiária, a tributação progressiva, o combate sistemático à sonegação fiscal dos mais aquinhoados, a regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas, sobre o capitalismo financeiro especulativo/apátrida bem como a realização de uma auditoria da dívida pública¹⁰. A regressividade do sistema tributário brasileiro, ao incidir forte e predominantemente sobre o consumo, obsta o investimento produtivo, penaliza as classes trabalhadoras e as camadas médias. Em virtude da inabilidade política da Chefe do Executivo e do predomínio de uma coalizão ultraconservadora no Parlamento composta por latifundiários, grandes empresários e militares, tais reformas estruturais tornar-se-iam impossíveis.

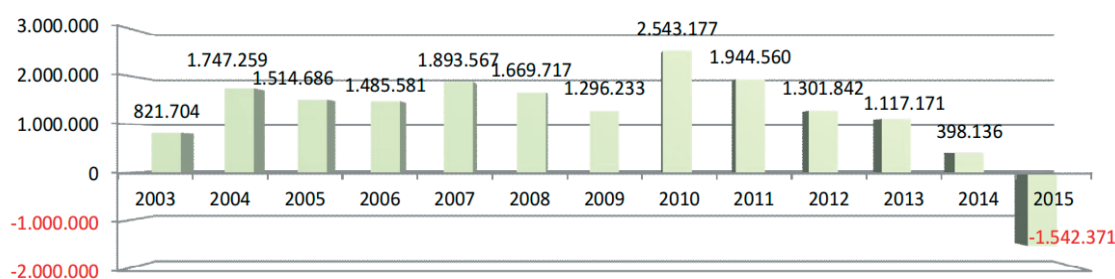
Quinto, o Brasil adotou uma política econômica recessiva de ajuste fiscal para restabelecer a credibilidade junto ao sistema financeiro internacional e retomar o crescimento da economia. A consequência da austeridade é a paralisação dos investimentos produtivos em prol da obtenção de um

10 Num contexto de crise fiscal exacerbada, tal dívida vem drenando os (escassos) recursos do Estado brasileiro para o pagamento de juros ao sistema financeiro, paralisando o setor produtivo (comércio, indústria, serviços) e inviabilizando a geração de empregos, de renda e, acima de tudo, impossibilitando a melhoria da oferta e da qualidade dos serviços públicos, ainda precários.

superávit primário para o pagamento dos juros da dívida pública¹¹ e alimentar as práticas rentistas do setor financeiro. Este cenário marca o revigoramento do velho tripé macroeconômico dos anos 1990 – austeridade fiscal, regime de metas de inflação e câmbio flutuante. Esgota-se, portanto, a possibilidade de formulação de uma alternativa socialdemocrata diante da ruptura da *coalizão política desenvolvimentista*, que tinha as políticas sociais no cerne da estratégia nacional de desenvolvimento. O objetivo é enfatizar a direção equivocada que o Estado vem seguindo, a partir de sua rendição incondicional ao “austericídio” fiscal num quadro de resiliência do neoliberalismo e de financeirização da economia. Isso se consubstancia em cortes de programas sociais estratégicos (*Minha Casa Minha Vida*), recessão econômica, agravamento do desemprego, deterioração da renda, retrocesso social da “Nova Classe Média” e falta de recursos nas áreas de saúde e educação públicas. Convém elucidar a paralisação de investimentos do PAC (O GLOBO, 03/11/2015) e a retração do papel do BNDES, da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil, que são indispensáveis à materialização de uma estratégia endógena de desenvolvimento.

O cenário de deterioração do tecido social ficou evidente quando da divulgação dos dados do CAGED, mostrando que, no ano de 2015, foram perdidos **1.542.371** empregos formais, representando um declínio de 3,74% em relação ao estoque de empregos de dezembro de 2014. Trata-se do pior resultado desde 1992, quando começou a série estatística do governo. É a primeira vez em que as demissões superaram as contratações no Brasil desde 1999, consequência da retração na atividade econômica, baixa demanda por bens e serviços, contração do crédito, entre outros fatores. Segundo o recorte geográfico, os dados mostram que todas as grandes regiões reduziram o nível de emprego formal celetista. Os principais setores responsáveis pela redução do emprego no ano foram: Indústria de Transformação (-608.878 ou -7,41%), Construção Civil (-416.959 ou -13,60%), Serviços (-276.054 postos ou -1,58%) e Comércio (+218.650 postos ou 2,32%) (CAGED, 21/01/2016; FO-LHA DE SÃO PAULO, 21/01/2016; O GLOBO, 21/01/2016).

Gráfico 3. Síntese do Comportamento do Mercado de Trabalho Formal – 2003-2015



Fonte: CAGED

11 As projeções para a dívida pública nos próximos anos mostram um quadro preocupante, apontando para trajetória de crescimento acelerado. O endividamento bruto, que fechou 2015 em 66,2% do PIB, pode bater em quase 84% em 2018 (VALOR ECONÔMICO, 11/02/2016).

Visto esse quadro de adverso, que atua como um óbice ao governo Dilma Rousseff, ao interpretarmos o seu esgotamento à luz das *capacidades estatais* – conceituadas por WEAVER e ROCKMAN (1993) na introdução deste artigo –, podemos identificar achados empíricos muito relevantes.

Primeiramente, o governo Dilma Rousseff é marcado pela falta de coordenação de objetivos em atributo, ou seja, não se comunica entre si e tampouco com a sociedade que o reelegeu e que é objeto de políticas públicas. Por conta da adoção de um programa econômico antagônico ao que fora proposto nas eleições presidenciais, vem perdendo a sua base social e tampouco se aproxima dela.

Em segundo lugar, o governo empreendeu uma política macroeconômica mais assertiva, em 2012, e baixou as taxas de juros a fim de estimular a competitividade entre os bancos públicos e privados para reforçar o investimento produtivo e minimizar o rentismo. Por parte da coalizão outrora desenvolvimentista, isso configurou uma verdadeira inflexão ao tentar domesticar o capitalismo financeiro. Não obstante essas iniciativas relevantes, o governo vem sendo incapaz de impor perdas a grupos poderosos, propiciando que a ortodoxia fiscal e o rentismo financeiro usufruam de hegemonia no Brasil, em detrimento da sociedade e de uma visão estratégica de ampla dimensão.

Terceiro, o governo reeleito vem representando e satisfazendo – mediante sucessivas elevações da taxa de juros – os interesses poderosos e mais organizados do capitalismo rentista/parasitário vinculado às finanças internacionais e integralmente dissociado dos interesses nacionais. Por outro lado, os interesses difusos e menos organizados provenientes da sociedade são relegados a um patamar secundário dado o perfil insulado, centralizado e pouco propenso a negociações da Presidência da República.

Quarto, a estabilidade política, essencial para que as políticas públicas possam ter tempo de maturação na sua implementação, constitui a exceção num contexto de escândalos de corrupção envolvendo a classe política, burocratas do Estado, grandes conglomerados econômicos e elites empresariais. A crise política e institucional se agrava cada vez mais tendo em vista as fraturas na coalizão governativa, a degenerescência do presidencialismo de coalizão, os conluíus golpistas, a paralisia decisória e a interrupção do mandato da presidente reeleita democraticamente, em 2014, com mais de 54 milhões de votos. Ora de forma explícita ora de maneira velada, isso ocorreu via golpe parlamentar orquestrado por atores políticos, midiáticos, empresariais, financeiros e pelo consentimento de segmentos do Judiciário. Dentre os principais atores envolvidos na conspiração golpista destacam-se o PMDB, a grande imprensa corporativa, o empresariado industrial aglutinado em torno da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e os banqueiros.

Em quinto e último lugar, o governo vem sendo incapaz de gerenciar divisões políticas no seio de sua tecnoburocracia formuladora da política macroeconômica, de modo a garantir que não haja atritos internos. Um exemplo foi o conflito entre o Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, por um lado, e a ala política do governo e do Ministério do Planejamento – então encabeçado por Nelson Barbosa – acerca do tamanho do aperto nas contas públicas para garantir o cumprimento da meta de superávit

primário em 2015, ou seja, a economia para o pagamento dos juros da (imensa) dívida pública do Estado brasileiro. Embora Nelson Barbosa tenha obtido êxito neste conflito e sido posteriormente alçado ao principal cargo do Ministério da Fazenda, após a saída do ortodoxo Joaquim Levy, não houve mudança de rota no sentido de uma guinada desenvolvimentista na política macroeconômica, tendo em vista as pressões do mercado financeiro, o bombardeio sistemático da grande imprensa e as expectativas negativas dos agentes econômicos para a retomada do investimento.

Interpretando para o caso brasileiro a definição de *capacidades estatais* de STEIN e TOMMASI (2001), também presente na introdução deste artigo, a coalizão governativa atual mostra-se cada vez mais incapaz de possibilitar a coerência entre as diferentes esferas de políticas, de modo a que as novas políticas propostas são incompatíveis com as já existentes. Nos últimos anos, as diferentes esferas governamentais foram reconfiguradas estrategicamente para a promoção de políticas de inclusão social, transferências de renda e valorização do salário mínimo, responsáveis pela substancial queda das desigualdades. Ora, o que propõe o PMDB, principal partido que integra a “base aliada” dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, em documento lançado em 29/10/2015 é a mais aviltante incoerência entre as políticas já existentes e as “novas”. O programa chamado paradoxalmente “Uma Ponte para o Futuro” e integralmente apoiado pela grande imprensa em editoriais (O GLOBO, 31/10/2015), constitui um retrocesso ao passado neoliberal, na medida em que propõe a desindexação dos recursos orçamentários para a saúde, educação e benefícios previdenciários. Ademais, ancorado no “tripé macroeconômico”, o texto defende que é indispensável que se elimine a indexação de qualquer benefício ao valor do salário mínimo. Esse ultraje aos princípios e conquistas sociais da Carta Magna de 1988 deverá ser feito em nome do “equilíbrio fiscal”, cujo objetivo é gerar superávit fiscal para honrar o pagamento dos juros da dívida pública. O excerto abaixo do documento revela o caráter impiedoso e austero do programa com relação a esmagadora parcela da sociedade brasileira, que arcará com os custos de sua eventual implementação:

Sem um *ajuste de caráter permanente* que sinalize um equilíbrio duradouro das contas públicas, a economia não vai retomar seu crescimento e a crise deve se agravar ainda mais (...) Nosso desajuste fiscal chegou a um ponto crítico. *Sua solução será muito dura para o conjunto da população, terá que conter medidas de emergência*, mas principalmente reformas estruturais¹². Nos últimos anos é possível dizer que o Governo Federal cometeu excessos, seja criando novos programas, seja ampliando os antigos, ou mesmo admitindo novos servidores ou assumindo investimentos acima da capacidade fiscal do Estado (...) Tudo isto parece mostrar que o nosso desequilíbrio fiscal tem muitas faces e foi se constituindo ao longo do tempo. Só um *choque institucional* pode revertê-lo, bem como uma visão integrada da questão e muita lucidez e autoridade política (UMA PONTE PARA O FUTURO, PMDB, 29/10/2015)

- 12 As “reformas estruturais” não incluem uma tributação progressiva que desonere os mais pobres e atenua a regressividade do sistema tributário brasileiro; não combatem rigorosamente a sonegação fiscal e; tampouco, defendem a regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas. Ou seja, as “reformas estruturais” que o partido mais fisiológico e oportunista da República advoga são mais do mesmo: transferência de recursos públicos para o sistema financeiro, austeridade fiscal e retração de direitos constitucionais consagrados. O resultado direto e imediato dessa agenda, portanto, é a individualização dos ganhos e a socialização das perdas para o conjunto majoritário da população, que sofrerá com mais recessão, desemprego, arrocho salarial e a depreciação do tecido social.

Essas análises corroboram o declínio das capacidades do Estado brasileiro, no governo Dilma Rousseff, de dar prosseguimento a uma estratégia nacional de longo prazo, bem como a debilidade de pensar estrategicamente a Nação fora dos parâmetros macroeconômicos da (malfadada) austeridade fiscal.

O Golpe Parlamentar Consumado: a primazia da burocracia econômica de viés austero e fiscalista

Após a consumação do golpe parlamentar travestido de legalidade democrática, argumentando que a presidente fora destituída do cargo por cometer “pedaladas fiscais” e, portanto, violar a (sacrossanta) Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que prima pela austeridade nos gastos públicos, o governo do presidente interino Michel Temer nomeou para o Ministério da Fazenda economistas de perfil fiscalista e com vasta experiência tanto no mercado financeiro como no setor público.

O governo Michel Temer será assentado sobre três pilares, informam o discurso do presidente interino e as primeiras medidas anunciadas: comércio exterior, estabilidade da economia e um forte programa de concessões e desmobilização de ativos. O perfil da nova equipe econômica é um sinal claro de que o objetivo do novo governo é retomar o arcabouço que vigorou entre meados de 1999 e 2011, na medida em que os integrantes do Ministério da Fazenda nomeados pelo ministro Henrique Meirelles têm perfil fiscalista. Ele mostrou que a prioridade número um do governo é mesmo o reequilíbrio das contas públicas. A composição da nova equipe reforça a percepção de que, a partir de agora, a política fiscal ajudará o trabalho do Banco Central (BC) no controle da inflação, pois será executada em consonância com a política monetária (VALOR ECONÔMICO, 13/05/2016; 18/05/2016a).

É importante mencionar quem são os principais integrantes da burocracia econômica do governo Temer, bem como as suas respectivas áreas de atuação. Nomeado secretário de Política Econômica, Carlos Hamilton foi, em seu período como diretor de Política Econômica do Banco Central, um crítico explícito e isolado dentro do governo da escalada de gastos verificada no primeiro mandato de Dilma. Marcos Mendes, consultor legislativo do Senado, é outro especialista em finanças públicas que reforçará o time de fiscalistas. Mansueto Almeida, do IPEA, será o Secretário de Acompanhamento Econômico e incumbido de fazer uma análise detalhada das contas e das despesas públicas. Marcelo Caetano, também do IPEA, será o Secretário da Previdência Social. Aos mencionados, somam-se funcionários públicos de carreira, de reconhecida competência, como Jorge Rachid (Receita Federal), Otávio Ladeira (Tesouro) e Tarcísio Godoy (Secretaria Executiva da Fazenda) (VALOR ECONÔMICO, 18/05/2016b; ROMERO, 18/05/2016).

Essa equipe, ao lado do novo presidente do BC, Ilan Goldfajn, vai se esforçar para colocar a política econômica no rumo da disciplina fiscal e monetária, do fortalecimento do tripé superávit primário, câmbio flutuante e metas para inflação, da liberalização comercial e da redução do Estado-empresa.

rio. Muito ou quase tudo vai depender do parlamento, mas é por isso que o governo será, segundo o presidente interino, Michel Temer, “congressual” (ROMERO, 18/05/2016).

Isso vem abrindo um precedente para a primazia de políticas de austeridade via ultraje aos direitos sociais consagrados pela Constituição de 1988; pois, segundo o discurso ortodoxo convencional, os gastos sociais (saúde, educação, seguro desemprego, previdência e assistência social) não cabem mais no orçamento do Estado brasileiro. Para restabelecer o equilíbrio fiscal e a estabilização da dívida pública, é necessário rever o pacto político da redemocratização do país. Todavia, para pagar os juros de uma imensa e falaciosa dívida pública, não há restrição fiscal; há restrição fiscal para a execução de políticas públicas elementares ao bem-estar da sociedade brasileira. Diante do esfacelamento do governo Dilma Rousseff, as elites políticas antirrepublicanas e as elites econômicas predatórias caminham juntas para dilacerar a Carta Magna, marco do processo civilizatório brasileiro.

Considerações finais

O objetivo deste artigo foi mostrar a ascensão e o declínio do governo Dilma Rousseff à luz de uma interlocução com a literatura (nacional e internacional) sobre as capacidades estatais. Mostrou-se como a presidente dotou-se de capacidades institucionais para o enfrentamento do sistema financeiro, a retomada do investimento em infraestrutura via planejamento e a consolidação e ampliação da rede de proteção social. Apesar da insuficiência e deterioração dos indicadores econômicos, as capacidades estatais do governo Dilma Rousseff convergiram para levar a efeito uma política social-democrata assentada na desmercantilização dos trabalhadores, na formação de capital humano e na erradicação da miséria. Não obstante os avanços sociais, o governo Dilma exauriu porque a coalizão política desenvolvimentista que emergiu ao poder em 2003 compactuou com os setores mais retrógrados, reacionários e arcaicos da sociedade brasileira, e sequer contestou as alianças tradicionais para assegurar a governabilidade a todo custo. Foi incapaz de romper com o tripé macroeconômico ortodoxo, que duplicou o desemprego em um ano, deteriorou a renda dos mais pobres e vem provocando a reversão do maior legado social da estratégia desenvolvimentista de longo prazo no Brasil, que é a inserção de um vasto contingente de setores populares (outroza abandonados à própria sorte) ao mercado formal de trabalho. Num contexto de chantagem parlamentar, de penetração do poder econômico na política, de conluio golpista, de crise fiscal do Estado, de um escândalo de corrupção de grandes proporções econômicas, de ausência de reformas estruturais como a taxação dos mais ricos e de aguçamento do conflito distributivo, chegou-se a um patamar insustentável de manutenção desta coalizão governativa fracionada, fragmentada e fraturada. Prováveis soluções no campo progressista para minimizar os efeitos deletérios da crise fiscal – como a tentativa de recriação da CPMF – são fortemente rejeitadas pelo empresariado, pelas elites parlamentares conservadoras, pela fração financeira do capital e pela imprensa corporativa. Criando um clima de “terrorismo”, a grande mídia exacerba o problema econômico para justificar uma política de austeridade e arrocho das políticas fiscal e monetária.

As elites político-econômicas do Brasil contemporâneo são marcadas pela falta de consenso e de concepção estratégica de longo prazo. Afeitas ao imediatismo, só defendem corte de gastos públicos e retração de conquistas sociais em momentos de crise. No plano político impera o antirrepublicanismo, a falta de visão nacional e o facciosismo. No âmbito econômico, viceja o caráter predatório das elites, refratárias a quaisquer tentativas de reformas de cunho socialdemocrata, progressista e desenvolvimentista, como a taxação de fortunas. Por estas razões, o Estado brasileiro vem sendo acometido por uma governabilidade precária ou, no caso extremo, pela ingovernabilidade. Isso inviabiliza o Estado planejar estrategicamente políticas públicas de amplo alcance para a Nação.

O Brasil está subjugado à volição especulativa e estelionatária dos mercados financeiros e das agências de classificação de risco, que contam com o beneplácito da grande imprensa corporativa. O rentismo financeiro viola os princípios da Constituição de 1988, dedicada à construção de um Estado Social, e cujas premissas são a ampliação da rede de proteção social, a universalização das políticas públicas e a promoção da cidadania. Tais medidas, portanto, demandam a expansão do gasto social público, o que é incompatível com a retórica ortodoxa vigente no Brasil assentada em ganhos de curto prazo. Há 3 elementos fatais da dinâmica econômica recente: investimento público decadente, taxa de juros elevadíssima e redução de gastos governamentais. Inviabiliza-se a instauração de uma estratégia de longo prazo, inclusiva e sustentável no tempo. Aguça-se, portanto, a transferência de renda da sociedade para o setor bancário-financeiro parasitário, aumentando exponencialmente o lucro dos bancos e reduzindo a massa salarial dos trabalhadores. Não há Estado do Bem-Estar Social que resista à tamanha predação liderada pelo sistema financeiro. De forma perversa, os economistas brasileiros porta-vozes das agências de classificação de risco e com forte ressonância na grande imprensa defendem o argumento de que as despesas públicas não cabem no tamanho do Brasil e que o Estado deve priorizar o pagamento de juros da dívida pública. Isso evidencia a letalidade de uma dinâmica financeira apátrida, que é insustentável para a sociedade brasileira. E com a consumação do golpe parlamentar liderado pelo presidente interino Michel Temer, tais economistas foram alçados à cúpula da burocracia econômica governamental e, certamente, pautarão suas ações pela austeridade fiscal.

Em relativa convergência com o pensamento de Karl Polanyi quanto à primazia do mercado autorregulável (POLANYI, 2000), Charles Lindblom chama atenção para o fato de que o mercado aprisiona o processo de tomada de decisão política bem como restringe as tentativas de melhorar as instituições. O ponto central, portanto, é que o sistema de mercado aprisiona a política (LINDBLOM, 1982). O Brasil de hoje não foge a esta realidade.

Referências

- ALMEIDA, Mansueto; LISBOA, Marcos e PESSÔA, Samuel. (2015), “Desequilíbrio econômico é estrutural e exige correções mais duras”, *Folha de São Paulo*, 19/07/2015. Disponível em: <http://app.folha.uol.com.br/#noticia/574947>. Acesso em: 27/01/2016. Acesso em: 30/08/2015.
- AMABLE, Bruno e PALOMBARINI, Stefano. (2009), “A Neorealist approach to institutional change and the diversity of capitalism”, *Socio-Economic Review*, vol.7, n.1, p. 123-143.
- AMADEO, Edward (2015), “Descalabro desenvolvimentista”, *Valor Econômico*, 13/03/2015.
- ARBACHE, Jorge (2015), “Fim de um ciclo”, *Valor Econômico*, 23/09/2015.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. (2012). *Copom reduz taxa Selic para 7,25% ao ano*. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/pt-br/Paginas/nota_copom_10_2012.aspx. Acesso em: 15/10/2012.
- BBC BRASIL. (2015), “Escândalo da Petrobras ‘engoliu 2,5% da economia em 2015’”, 02/12/2015. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151201_lavajato_ru. Acesso em: 21/01/2016
- BELLUZZO, Luiz G. de M. (2013), “Governo perde batalha para mercado financeiro, e país está em camisa de 11 varas, diz Belluzzo”, *Folha de São Paulo*, 29/12/2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/12/1391113-governo-perde-batalha-para-mercado-financeiro-e-pais-esta-em-camisa-de-11-varas-diz-belluzzo.shtml>. Acesso em: 13/01/2014.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. (2014), “Uma avaliação social-desenvolvimentista sobre a evolução das políticas socioeconômicas no Brasil: 2003-2014”.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz. C. (2013a), “Governo, empresários e rentistas”, *Folha de São Paulo*, 02/12/2013. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Articles/2013/50.Governo-empresarios-e-rentistas.pdf>. Acesso em: 05/12/2013.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz. C. (2013b), “Empresários, o governo do PT e o desenvolvimentismo”. *Revista de Sociologia e Política*. [online], vol.21, n. 47, p. 21-29. ISSN 0104-4478. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n47/03.pdf>. Acesso em: 24/01/2014.
- CAGED. (2016), “Síntese do Comportamento do Mercado de Trabalho Formal: Brasil – Balanço do Ano de 2015”. Disponível em: <http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C816A4FF110CB015260E7D9F0650A/Brasil%20Dezembro%202015%20com%20acertos.pdf>. Acesso em: 21/01/2016.
- CINGOLANI, Luciana. (2013), “The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures”. Maastricht: UNO-MERIT. (Working Paper, n. 53).
- COUTO, Cláudio Gonçalves (2015), “O PT na conjuntura política brasileira”, *Estadão*, 04/05/2015. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/o-pt-na-conjuntura-politica-brasileira/>. Acesso em: 28/02/2016.
- DINIZ, Eli. (2013), “Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI”. *Revista de Sociologia e Política* [online], vol. 21, n. 47, p. 9-20. ISSN 0104-4478. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n47/02.pdf>. Acesso em: 24/01/2014.

EL PAÍS BRASIL (2015), “Giambiagi: “Já ingressamos na fase da canibalização do gasto social”, 19/10/2015. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/22/politica/1442935579_665784.html. Acesso em: 02/02/2016.

EMPRESA DE PLANEJAMENTO E LOGÍSTICA (EPL). (2014). Disponível em: <http://www.epl.gov.br/>. Acesso em: 13/01/2014.

ESTADÃO (2016), “Brasil terá o pior PIB entre as principais economias do mundo, prevê relatório do FMI”, 19/01/2016. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,fmi-piora-projecoes-para-brasil-e-pib-deve-encolher-3-5-em-2016-e-ficar-estagnado-em-2017,1822957>. Acesso em: 19/01/2016.

ESTADÃO (2015), “Nova matriz pode ser a gota d’água”, 24/09/2015. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/blogs/fernando-dantas/nova-matriz-pode-ser-a-gota-dagua/>. Acesso em: 04/02/2016.

ESTADÃO (2013), “‘Nova matriz’ econômica é colocada em xeque pelo mercado”, 16/06/2013. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,nova-matriz-economica-e-colocada-em-xeque-pelo-mercado-imp-,1043071>. Acesso em: 25/01/2016.

FALCÓN, Maria Lúcia de O. (2013), “Plano Mais Brasil: o plano plurianual para 2012-2015”. In Luiz Carlos Bresser-Pereira (Org.). *O que esperar do Brasil?* Rio de Janeiro: Editora FGV.

FERREIRA, Pedro e FRAGELLI, Renato. (2015), “Foi a Nova Matriz”, *Valor Econômico*, 19/08/2015.

FILHO, Fernando Ferrari e CUNHA, André Moreira (2012), “É necessário mais do que flertar com as políticas keynesianas”, *Valor Econômico*, 19/12/2012.

FLEURY, Paulo F. (2013), “Infraestrutura - sonhos e realidade”. In: Luiz Carlos Bresser-Pereira (Org.). *O que esperar do Brasil?* Rio de Janeiro: Editora FGV.

FOLHA DE SÃO PAULO, (2016), “Brasil fecha 1,5 milhão de vagas em 2015, pior resultado desde 1992”, 21/01/2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/01/1731910-brasil-fechou-15-milhao-de-vagas-de-trabalho-em-2015.shtml>. Acesso em: 21/01/2016.

FOLHA DE SÃO PAULO. (2015), “Crise faz Estados reduzirem seus investimentos em 46% neste ano”, 15/06/2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/06/1642127-cri-se-faz-estados-reduzirem-seus-investimentos-em-46-neste-ano.shtml>. Acesso em: 02/02/2016.

FOLHA DE SÃO PAULO (2015), “Editorial: Última chance”, 13/09/2015.

FRAGA, Armínio. (2015), “Respostas à altura da crise”, *O Globo*, 13/09/2015.

FRANCO, Gustavo. H. B. (2014), “O caráter da inflação”, *Estadão*, 26/01/2014. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,o-carater-da-inflacao-imp-,1123014>. Acesso em: 27/01/2016.

IBGE (2016), “Pesquisa Mensal de Emprego - Dezembro 2015”, 28/01/2016. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Mensal_de_Emprego/fasciculo_indicadores_ibge/2015/pme_201512pubCompleta.pdf. Acesso em: 28/01/2016.

LEFTWICH, Adrian. (2010) “Beyond Institutions: Rethinking the Role of Leaders, Elites and Coalitions in the Institutional Formation of Developmental States and Strategies”, *Forum for Development Studies*, vol. 37, n. 1, March, p. 93-111.

LINDBLOM, Charles. (1982), “Market as Prison”. *The Journal of Politics*, v. 44, n. 2, p. 324- 336.

- LOYOLA, Gustavo (2013), “A velha ‘nova matriz econômica’”, *Valor Econômico*, 07/01/2013.
- MANTEGA, Guido. (2012), “O primeiro ano da nova matriz econômica”, *Valor Econômico*, 19/12/2012.
- MEIRELLES, Henrique. (2014), “Pecados nada originais”, *Folha de São Paulo*, 11/05/2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/henriquemeirelles/2014/05/1452364-pecados-nada-originais.shtml>. Acesso em: 25/01/2016.
- MENDES, Marcos José. (2014), *Por que o Brasil cresce pouco? Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- O GLOBO, (2016), “Mercado formal de trabalho fecha 1,5 milhão de vagas em 2015”, 21/01/2016. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/mercado-formal-de-trabalho-fecha-15-milhao-de-vagas-em-2015-18514450>. Acesso em: 21/01/2016.
- O GLOBO (2015), “Editorial: Bases para um amplo acordo nacional contra a crise” 31/10/2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/opiniao/bases-para-um-amplo-acordo-nacional-contra-cri-se-17930664>. Acesso em: 28/02/2016.
- O GLOBO (2015), “PAC sofrerá corte de R\$ 2,7 bi em 2016”, 03/11/2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/pac-sofrera-corte-de-27-bi-em-2016-17957403>. Acesso em: 28/02/2016.
- O GLOBO (2015), “Editorial: Os fatos empurram Planalto a fazer cortes efetivos”, 22/10/2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/opiniao/os-fatos-empurram-planalto-fazer-cortes-efetivos-17841672>. Acesso em: 28/02/2016.
- O GLOBO. (2015), “Estado brasileiro está ‘semiquebrado’, diz Armínio Fraga”, 17/09/2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/estado-brasileiro-esta-semiquebrado-diz-arminio-fraga-17519957>. Acesso em: 10/02/2016.
- O GLOBO. (2012). “Mantega volta a criticar juros cobrados por bancos privados”, 31/08/2012.
- PAULA, Luiz Fernando de. (2016), “Mudança na política econômica?”, *Valor Econômico*, 27/01/2016.
- PESSÔA, Samuel. (2015), “Contratação fiscal expansionista”, *Folha de São Paulo*, 02/05/2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2015/05/1624043-contratacao-fiscal-expansionista.shtml>. Acesso em: 25/01/2016.
- PINHEIRO, Armando Castelar. (2016), “A emergência do ajuste”, *Valor Econômico*, 04/03/2016.
- PINHO, Carlos. E. S. (2012). “O Planejamento Estratégico e Social-Democrata do Brasil para o Desenvolvimento: alternativas políticas à crise financeira sistêmica do século XXI”. *Revista Debates Latinoamericanos*, Ano. 10, n. 20, Outubro, p. 76-110. Disponível em: <http://revista.rlcu.org.ar/numeros/10-20-October-2012/documentos/Pinho.pdf>. Acesso em: 22/01/2013.
- PLANO BRASIL SEM MISÉRIA (2015), “Caderno de Resultados 2011-2014”, janeiro. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/cadernodegraficosbsm-35anos.pdf. Acesso em: 22/05/2016.
- POLANYI, Karl. (2000), *A Grande Transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus.
- REUTERS. (2012), “Na TV, Dilma eleva tom a bancos privados e pede corte em juros”, 30/04/2012. Disponível em: <http://br.reuters.com/article/domesticNews/idBRSPE83T08720120501>. Acesso em: 26/01/2016.

ROMERO, Cristiano. (2016), “Nova equipe vai resgatar política de FHC e Lula”, *Valor Econômico*, 18/05/2016.

SANTOS, Fabiano e CANELLO, Júlio (2014), “O governo Dilma na Câmara dos Deputados: comparando partidos e coalizões nos mandatos petistas”. *Nota de Pesquisa*, NECON, IESP/UERJ. Disponível em: <http://necon.iesp.uerj.br/images/pdf/artigos/boletim%20necon%202013.pdf>. Acesso em: 14/01/2014.

SCHWARTSMAN, Alexandre. (2013), “O fracasso órfão”, *Folha de São Paulo*, 17/07/2013. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/alexandreschwartzman/2013/07/1312186-o-fracasso-orfao.shtml>. Acesso em: 28/01/2016.

SERRANO, Franklin e SUMMA, Ricardo. (2015), “Aggregate demand and the slowdown of Brazilian economic growth in 2011-2014”, *Center for Economic Policy Research*, CEPR Report, Washington, D. C. (forthcoming). Disponível em: <https://franklinserrano.files.wordpress.com/2015/05/summa-serrano-aggregate-demand-and-the-growth-slowdown-brazil-2011-2014-draft-26-may-2015.pdf>. Acesso em: 17/07/2015. Acesso em: 14/02/2016. Acesso em: 22/05/2016.

SINGER, André. (2015), “Cutucando Onças com Varas Curtas: O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)”, *Novos Estudos CEBRAP*, n. 102, julho. Disponível em: http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/content_1604/file_1604.pdf. Acesso em: 22/01/2016.

SOUZA, Celina. (2016), “Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a política faz a diferença”. In Alexandre de Ávila Gomide e Renato Raul Boschi (Orgs.), *Capacidades Estatais em Países Emergentes - o Brasil em perspectiva comparada*. Brasília: IPEA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_capacidades.pdf. Acesso em: 11/04/2016.

STEIN, Ernesto e TOMMASI, Mariano. (2001). “Instituciones democráticas, proceso de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina” In: *Visiones del Desarrollo en América Latina*. Disponível em: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/29200/Cap2Visiones.pdf>. Acesso em: 02/08/2013.

VALOR ECONÔMICO (2016), “Piora perspectiva para dívida pública e projeções superam 80% do PIB em 2018”, 11/02/2016.

VALOR ECONÔMICO (2016), “Marca da era PT, avanço social evita crise mais profunda”, 12/05/2016.

VALOR ECONÔMICO (2016), “Temer define tripé que guiará governo”, 13/05/2016.

VALOR ECONÔMICO (2016a), “Meirelles monta equipe essencialmente fiscalista”, 18/05/2016.

VALOR ECONÔMICO (2016b), “Nova equipe prepara diagnóstico fiscal”, 18/05/2016.

VALOR ECONÔMICO (2016), “Itaú Unibanco lucra R\$ 23,360 bilhões em 2015, alta de 15,4%”, 02/02/2016.

VALOR ECONÔMICO, (2015), “‘Nova matriz’ desancorou inflação, conclui estudo”, 01/10/2015.

VALOR ECONÔMICO. (2012), “Transição para a nova política econômica afetou PIB, diz Holland”, 17/12/2012.

UMA PONTE PARA O FUTURO. (2015), Fundação Ulisses Guimarães, PMDB, 29/10/2015. Disponível em: http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf. Acesso em: 11/02/2016.

WEAVER, R. K e ROCKMAN, Bert A. (1993), “Assessing the Effects of Institutions” in “When and How Do Institutions Matter?” In R. Kent Weaver e Bert A. Rockman (eds.), *Do Institutions Matter?* Washington, D.C.: The Brookings Institution.

WERNECK, Rogério Furquim. (2015), “Círculo vicioso”, *O Globo*, 05/06/2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/opiniaao/circulo-vicioso-16348425>. Acesso em: 27/01/2016.