



REVISTA BRASILEIRA DE
**PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO**



Expediente

Editor Márcio Gimene de Oliveira

Equipe Editorial Leandro Freitas Couto e Eduardo Rodrigues

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

- A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil:
novos dilemas e perspectivas** 4

The resumption of Government strategic planning in Brazil: new dilemmas and perspectives

Jackson De Toni

- A política macroeconômica em uma estratégia social-desenvolvimentista** 21

Macroeconomic policy in a social developmentalist strategy

André Biancarelli

Pedro Rossi

- Projeto Esplanada Sustentável: um caso de trajetória de múltiplos fluxos** 39

Esplanada Sustainable Project: a case of multiple streams framework

Caio Castelliano de Vasconcelos

Ronaldo Alves Nogueira

- Heterogeneidades em receitas orçamentárias, eficiência e seus determinantes:
evidências para municípios brasileiros** 54

Heterogeneities of tax revenue, efficiency and its determinants: evidences for brazilian municipalities

Bernardo Alves Furtado

- Um modelo e um plano de gestão do conhecimento e inteligência organizacional
para administração pública brasileira** 77

Knowledge management and organizational intelligence in public administration

Cristiano Trindade de Angelis

Comunicação

- IPEA 50 anos e a eleição presidencial de 2014: singela homenagem à instituição** 104

José Celso Cardoso Jr.

A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas¹



The resumption of Government strategic planning in Brazil: new dilemmas and perspectives

Jackson De Toni <jackson.detoni@abdi.com.br>

Especialista em Gestão de Projetos e Gerente de Planejamento da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Economista, Mestre em Planejamento Regional e Urbano (UFRGS) e Doutor em Ciência Política (UnB). Brasília, Brasil.

“Utopia ... ella está en el horizonte. Me acerco dos pasos, ella se aleja dos pasos. Camino diez pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá. Por mucho que yo camine, nunca la alcanzaré. Para que sirve la utopia? Para eso sirve: para caminar”.

Eduardo Galeano, Las palabras andantes.

Recebido 04-ago-14 **Aceito** 19-ago-14

Resumo Na história recente do país, pós-redemocratização, o planejamento governamental foi lentamente retomado numa perspectiva diferente dos anos setenta e oitenta: mais indicativo e regulatório, mas integrado à dimensão de gestão pública e mais participativo e descentralizado. A expressão formal máxima deste movimento foram as constantes metamorfoses metodológicas dos Planos Plurianuais Federais. Os primeiros dignos desse nome, elaborados no final dos noventa, já sinalizavam uma preocupação gerencial forte, voltados à estratégia e ao conceito de gestão de resultados, influenciados pela escola gerencialista do momento. Representaram uma ruptura forte com o modelo burocrático de meros “orçamentos plurianuais” do período anterior. Em meados da década passada, novos repaginamentos aproximam o planejamento federal de práticas mais participativas, interagindo

¹ O artigo retoma ideias defendidas no VII Congresso do Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração, CONSAD – Brasília, Março de 2014.

com um sem número de conferências e movimentos setoriais. Outra dimensão renovada foi a dimensão territorial do planejamento e no plano metodológico o conceito de que o PPA federal devesse ir além de um *shop list* para se tornar uma síntese da estratégia geral do governo, integrando tematicamente amplas áreas de intervenção pública. O trabalho pretende analisar criticamente o legado deste período, sinalizando quais perspectivas foram consolidadas e quais dimensões precisam ser retomadas, entre elas a dimensão participativa. O planejamento público ainda será no futuro um instrumento válido para retomar um novo ciclo de desenvolvimento inclusivo e sustentável?

Palavras-chave planejamento público, estratégia nacional, plano plurianual.

Abstract *In the recent history of the country the government planning was slowly taken up in a different perspective of the seventies and eighties: more indicative and regulatory, but with the scale integrated and more participatory and decentralized management. The maximum formal expression of this movement were the constant metamorphosis of the multi methodological Federal Plans. The first worthy of the name, developed in the late nineties, has already signaled a strong managerial concern, focused on strategy and management concept results, influenced by the “managerialist school”. Represented a sharp break with the bureaucratic model of mere “multiannual budgets” of the previous period. In the middle of the last decade, new improvements of the federal planning established participatory practices, interacting with countless conferences and sector movements. Another dimension was renewed territorial dimension of planning and methodological level the concept that the federal PPA should go beyond a shop list to become a synthesis of the general strategy of the government, thematically integrating broad areas of public intervention. The study aims to examine critically the legacy of this period, indicating which prospects were consolidated and which dimensions need to be incorporated, including the participatory dimension. Public planning in the future will still be valid to resume a new cycle of sustainable and inclusive development tool?*

Key words *public planning, national strategy, multi-year plan.*

1. Introdução

O planejamento é um processo que precede e preside a ação. Planos e programas não são estranhos ao Estado brasileiro. A história do planejamento no setor público se confunde com a própria trajetória de construção do aparelho de Estado. Nossa tradição, contudo, só recentemente processou o adjetivo “estratégico” ao termo “planejamento”. Desde o Estado Novo o planejamento governamental se confunde com projetos de desenvolvimento econômico, mormente grandes projetos de infraestrutura. O modelo nacional desenvolvimentista e o processo substitutivo de importações ajudam a entender o domínio da lógica econômica e orçamentária no processo de planejamento governamental. Porém, tal como modelos explicativos que lhe deram moldura durante esses anos, essa lógica de planejamento foi largamente insuficiente para enfrentar o período pós-ditadura.

O argumento central defendido neste trabalho é de que a despeito da modernização do Estado e do aprofundamento da democracia pós governos militares, ainda não construímos um sistema de

planejamento estratégico a altura dos desafios de um projeto nacional. Para que isso seja viável há uma primeira condição *sine qua non*: o protagonismo político do Presidente da República na liderança pessoal de uma agenda que rompa com a trajetória de melhorias cosméticas no sistema de planejamento federal.

O texto está estruturado em três partes além dessa introdução e das conclusões. Na seção 2 define-se um conceito de “planejamento estratégico governamental”, condição necessária para estabelecer convergências e contraposições no debate atual. Na seção 3 sumariza-se a trajetória do debate em grandes ciclos, ou fases, do planejamento governamental. A seção 4 evidencia o custo de oportunidade que a ausência de um sistema estruturado resulta para o país. Finalmente, a 5ª e última seção aponta grandes diretrizes e parâmetros, ainda genéricos, que poderiam orientar a reformulação do planejamento governamental. Nesta seção há uma ênfase necessária sobre os aspectos metodológicos de uma estratégia de radicalização do processo de participação social.

2. Por um conceito político-relacional de planejamento governamental

Não há como avançar no debate sobre os problemas e perspectivas do planejamento governamental sem a definição de parâmetros conceituais sobre a natureza do tema e suas implicações ontológicas. O planejamento governamental é por definição, um processo político coletivo, coordenado pelo Estado que, através do aumento da capacidade de governo, realiza um projeto estratégico de sociedade. Essa definição supera o marco das teorias administrativas limitadas pela análise de eficiência e eficácia, está muito além do debate econômico sobre a mera alocação de recursos e muito além da simples aplicação de modelos gerenciais de bolso e heurísticas econométricas.

Em verdade o processo de planejamento governamental, quando autêntico e patrocinado pela alta direção do governo, é a própria essência do ato de governar, de exercício do poder em profundidade. Posto que o plano é, no fundo, uma grande aposta bem fundamentada sobre hipóteses e cenários futuros com diferentes viabilidades para o sucesso do projeto planejado. Os cenários resultam de decisões estratégicas tomadas no tempo presente, mais do que meras projeções do passado.

É por isso que o planejamento governamental imprescinde de uma abordagem transdisciplinar, polisêmica, que integra vários olhares, sentidos e dimensões sobre uma totalidade concreta e portanto, contraditória em si mesma, que é o jogo social, a produção das condições de existência de uma determinada sociedade, com suas virtudes e fraquezas. Por isso o “plano” não pode ser encomendado a um grupo de técnicos com boa vontade, os responsáveis últimos e diretos pela direção das organizações públicas devem envolver-se e responsabilizar-se pelas suas consequências. Caso contrário o “plano”, como sabemos, continuará a adornar estantes. Nesse conceito proposto, pode-se dizer que governos de baixa qualidade não tem planejamento estratégico, o máximo que seu grau de maturi-

dade permite é a confecção de *shop lists* de obras e serviços, monitorados pelo controle burocrático dos empenhos orçamentários.

A racionalidade que preside esse conceito de planejamento governamental combina a dimensão burocrática da organização de processos de governo, numa lógica racional-weberiana (a lógica dos meios), com uma lógica política teleológica de governo, mas é a segunda que terá dominância sobre a primeira, não o contrário. Logo o ato de planejar se confunde com o ato de governar, é uma mediação dilemática permanente entre a ética da convicção e a ética da responsabilidade, entre a *virtú* e a *fortuna*. Numa democracia o planejamento cumpre a missão de viabilizar graus crescentes de liberdade humana e autonomia dos diversos atores na relação sempre conflitiva entre Estado e Sociedade.

O plano, mais que a organização ingênua e neutra dos meios, deve definir falar sobre os fins, as grandes escolhas políticas, e por tabela, deve dizer ao que se renuncia, define ganhadores e perdedores no jogo de poder. Deveria ser um roteiro de intervenção, um sinalizador do futuro e um *menu* para a ação dos governantes, indissociável dos sistemas de gestão que lhe deveriam criar viabilidade organizacional, gerencial e institucional.

Na prática do mundo concreto esse conceito ideal só se realiza por aproximações sucessivas, na maioria incrementais e ainda grandemente dominadas pelo normativismo economicista. Não há experiência histórica, socialista ou capitalista e suas diferentes variedades possíveis, onde o planejamento governamental tenha sido exercido em sua plenitude. Há visões de futuro, sem estratégia e estratégias desprovidas de horizonte.

3. A trajetória recente do planejamento governamental

A criação do Conselho Federal de Comércio Exterior em 1934 pelo Governo Vargas pode ser considerada como um marco na história do planejamento governamental brasileiro. Ela se confunde com a própria formação do aparelho de Estado e da rede de processos e instituições criadas desde então para promover a industrialização do país, o que traduziu naquele período o processo de desenvolvimento nacional.

A trajetória do planejamento governamental pode ser dividida em cinco grandes períodos. O período inicial que vai do primeiro ao segundo Governo Vargas, do início dos anos trinta até meados dos anos cinquenta. Este período pode ser chamado de nacional-desenvolvimentista. Uma segunda fase que inicia no pós-guerra e vai até o golpe militar de 1964, caracterizada pela integração da economia brasileira à economia internacional, que pode ser chamado de desenvolvimentista-dependente. Um terceiro período que inicia e termina com a origem e falência do regime militar em meados dos anos oitenta, denominado de desenvolvimentista-autoritário. Um terceiro período que vai da redemocratização até o final do período das reformas liberais da década de noventa, denominado de democráti-

co-liberal. Finalmente uma quinta e última fase que inicia no século XXI, caracterizada pela retomada das ideias desenvolvimentistas com forte inclusão social e participação societal. Esta fase poderia ser chamada de “desenvolvimentista-societal”.

Quadro 1 – Diferentes períodos do planejamento governamental brasileiro

Fase	Características	Período
I - nacional-desenvolvimentista	- Planejamento Estatal - Nacionalismo econômico - Planejamento econômico-normativo	dos anos trinta até o pós-guerra
II - desenvolvimentista-dependente	- Desenvolvimento associado ao capital externo – Industrialização acelerada - Modernização do Estado e da burocracia estatal	do pós guerra ao golpe militar
III - desenvolvimentista-autoritário	- Planejamento autoritário, economicista e normativo - Lógica do comando & controle - Planos de Desenvolvimento	nos Governos militares
IV - democrática-liberal	- Recomposição formal das organizações de planejamento - CF de 1988, Início dos ciclos dos PPAs - Gerencialismo e domínio da lógica orçamentária-fiscal	da redemocratização ao governo Lula I
V - desenvolvimentista-societal	- Retomada do planejamento com ênfase setorial - Mudanças pontuais nos PPAs: mais participação e territorialização da agenda - PPAs de Estados e Municípios	do governo Lula I até o presente

Confundindo-se com a formação das organizações e capacidades estatais o planejamento como função governamental só pode ser registrado como tal a partir dos anos trinta. Já amplamente analisado pela literatura (REZENDE, 2011) o período do primeiro governo Vargas será caracterizado pela criação e centralização de políticas nacionais, criando as condições para a industrialização. Talvez o fato mais emblemático seja a criação, em 1931 do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Marca também esse período o debate sobre os rumos do desenvolvimento brasileiro, personificado no clássico debate Simonsen-Gudin, na antiga Comissão de Planejamento Econômico (CPE).

O primeiro plano quinquenal (1939-1943), elaborado pelo extinto Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) inaugurou uma longa sequência de “planos” governamentais cuja função e efetividade se limitavam apenas ao controle orçamentário plurianual em obras de infraestrutura. O período que marca o pós guerra até o regime militar será tributário de duas grandes tendências: a industrialização, que deixa de ser orientada pela expansão do mercado interno e passa a depender cada vez mais do investimento externo e o processo de retomada da democracia na vida política. Importantes peças do aparelho de Estado são construídas nesse período, entre elas o BNDES e a Petrobrás. O governo Juscelino Kubitschek, emblemático desta fase, aprofunda a intervenção do Estado para completar o primeiro ciclo de industrialização, associada ao capital externo. O Plano de Metas é a síntese deste processo, que termina com o Plano Trienal de Celso Furtado, às vésperas do golpe militar de 1964. Os governos militares vão aprofundar a industrialização, a dependência externa e a intervenção estatal, agora, em bases políticas autoritárias.

Para alguns esta fase é o “auge do planejamento”, na verdade, o auge do modelo economicista e autoritário de planejamento estatal. Não se trata de questionar os resultados concretos do II Plano Nacional de Desenvolvimento do Governo Geisel, mas de estabelecer um parâmetro de avaliação e narrativa histórica que supere os limites estritos dos indicadores econômicos e conceba o planejamento governamental como um atributo político-histórico que envolva múltiplas dimensões do aparato público, inclusive o sistema político e o modelo de gestão do Estado.²

A crise econômica dos anos oitenta, na transição do governo militar para a democracia parlamentar significou também uma crise do modelo de planejamento associado. O assim chamado “Sistema Federal de Planejamento”, criado por decreto em 1972, virtualmente deixou de existir. A crise sobre os rumos do país, retomar o modelo desenvolvimentista ou aprofundar as reformas liberais, foi decidida em favor da última opção. O governo Sarney (1985-89) e o Governo Collor (1990-1992) iniciaram cada um em contextos muito específicos³, o que foi consolidado pelos governos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), denominado aqui de fase democrático-liberal do planejamento governamental.

Em que pese seu viés pró-mercado este período merece ser destacada por dois processos históricos-institucionais relevantes. A nova Constituição de 1988 e o processo de modernização do planejamento federal. A Constituição de 1988 reestabeleceu um pacto, ainda que fragilizado pela dissociação entre meios e fins, em direção à garantia de direitos – o que reforçava indiretamente a presença do Estado e a necessidade de retomar a capacidade estatal de planejamento. A estabilização monetária viabilizada pelo Plano Real em 1994 e a atribuição de status ministerial ao planejamento (“Ministério do Planejamento e do Orçamento”), viabilizaram a elaboração do PPA 1996-1999. Entre as mudanças conceituais e metodológicas realizadas cabe citar a ênfase dada à obtenção de resultados pela maior proximidade da dimensão política do planejamento – como ferramenta de um cenário estratégico – com a dimensão operacional-econômica – como uma sequencia de produtos a serem entregues com eficiência e eficácia (PARES e VALLE, 2006).

Em que pese a retomada dos instrumentos formais de planejamento (PPA, LDO, LOA), previstos já pela Constituição de 1988, o modelo de gestão federal, em especial o processo decisório estratégico continuou a padecer dos mesmos problemas estruturais da formação do Estado brasileiro: um pro-

2 Mesmo sob a égide da hierarquia militar havia instâncias colegiadas funcionais àquele estilo de planejamento. Uma delas foi o Conselho de Desenvolvimento Econômico, o CDE, criado em 1974. Durante o governo do general Geisel foi uma tentativa de racionalizar o processo de intermediação de interesses privados, concentrando autoridade numa arena controlada totalmente pelo governo militar e obrigando o setor privado à unificar suas demandas, evitando a balcanização de recursos públicos. O Conselho logrou maior capacidade executiva ao Estado, via insulamento e autonomia dos interesses empresariais corporativos. Ele forneceu uma tecnologia organizativa específica, centralizada no poder presidencial, para centralizar as demais agências estatais e implementar as medidas “estatizantes” do II PND. (CODATO, 1995)

3 Ver Resende, 2011.

fundo elitismo e viés autoritário e a dominância do curto-prazo, reforçada pela fragmentação partidária e pela lógica do ciclo eleitoral.⁴

A elaboração dos planos plurianuais, desde 1995, não conseguiu qualificar a agenda estratégica da Presidência da República, nem alterar a cultura política que orienta o estilo de gestão pública. Cabe citar os seguintes problemas, já identificados pela literatura especializada. Ao equiparar as categorias do planejamento com as do orçamento o PPA tornou-se mais um “orçamento plurianual”, onde a lógica orçamentária (eficiência alocativa) acabou contaminando o desenho de ações e programas. O PPA tornou-se tão detalhado quanto o próprio orçamento, ao invés de focar só ações estruturantes e investimentos.

A dimensão tático-operacional sufocou a dimensão estratégica. Como resultado, se tornou prática comum, dada a inadequação dos PPAs como instrumento de gestão estratégica, a elaboração de “listas de obras prioritárias”, com modelos paralelos de gestão (paralelos em relação aos órgãos de planejamento), com ênfase restrita à dimensão orçamentária. Os nomes mudam a cada governo, mas a essência é similar: “Brasil em Ação”, em 1996, “Avança Brasil” em 2000, “Metas Presidenciais”, em 2003⁵ ou “Programa de Aceleração do Crescimento”, em 2007.

No final do período FH o órgão de planejamento federal havia sido reconstruído, mas seu papel ainda era duvidoso:

Destituído de seu principal instrumento, o Ministério do Planejamento mantinha-se à margem do centro do poder. Cabia-lhe manter o ritual para cumprir as exigências constitucionais de elaboração do PPA, da LDO e da proposta orçamentária, mas esses instrumentos apenas serviam para adornar as prateleiras dos gabinetes oficiais. (RESENDE, 2011 p. 198)

Na última fase, o período denominado de “desenvolvimentista-societal” a estrutura e o modo de operar do PPA permaneceu basicamente a mesma, com três singularidades que distinguem esta fase. A primeira delas é uma preocupação de retomar, pelo menos conceitualmente e na narrativa político-ideológica, as diretrizes desenvolvimentistas baseadas na combinação de dois parâmetros: a consolidação de um mercado interno de massas e a inclusão social. A segunda singularidade é a inserção de práticas mais participativas na elaboração das políticas, materializadas por dezenas de processos consultivos nacionais (conferências) e colegiados tripartites (CDES e CNDI, por exemplo).

A terceira e não menos importante é a proliferação de artefatos de planejamento setorial *ad hoc*, com desenhos organizacionais heterogêneos, que a um só tempo, cancelam a impossibilidade de um

4 Sobre esse momento fala GARCIA (2012): “...A nova concepção teórico-metodológica, no entanto, não foi assumida pela alta direção do governo, pois era incompatível com a orientação neoliberal professada. O presidente da República exigiu que o PPA abrangesse todas as despesas do governo, para que se chegasse a um montante inédito de R\$ 1 trilhão, em quatro anos. Com isso, foi eliminada a natureza necessariamente seletiva de qualquer plano. Os ‘objetivos estratégicos’ e os macroproblemas deixaram de orientar a identificação dos problemas e a elaboração dos programas.” (p. 441).

5 Ver BELCHIOR, 2004 e DE TONI, 2004.

planejamento estratégico nacional integrado como um projeto de desenvolvimento nacional, mas que representam, para muitos, a retomada pragmática do planejamento possível.

Este panorama histórico permite algumas conclusões:

1. O planejamento governamental brasileiro se confunde com a própria formação do Estado e suas organizações, em especial, na construção de capacidade de produção e implementação de políticas públicas;
2. O planejamento governamental se materializou como planos de desenvolvimento, em especial de infraestrutura nacional e fomento da industrialização através de estatais, num primeiro momento;
3. O conceito que presidiu a prática de planejamento governamental foi basicamente econômico, associado muitas vezes à práticas autoritárias de comando e controle e à intervenção estatizante;
4. O final do último período autoritário e o retorno da democracia política não ensejou uma inovação radical no planejamento governamental, posto que sua modernização ocorreu no bojo da reforma gerencialista, sob forte disciplina fiscalista, subordinado à lógica orçamentária⁶ e orientada por valores não participativos;
5. O último período houve ajustes importantes nas práticas governamentais, em especial o acréscimo de protocolos mais participativos e uma ênfase na produção de agendas regionalizadas.

4. Um Estado que funciona mal porque planeja mal

Em que pese as originais reflexões de Kingdon⁷, na Esplanada dos Ministérios há muitos projetos e soluções em busca de problemas (e não o contrário!), e isso reflete mais a falta de coordenação interna do governo do que um aparente surto de exuberante criatividade política. É comum a prática de fazer do PPA uma oportunidade para encaixar e recepcionar programas e projetos pre-existent, ainda que muitos deles atendam à uma lógica corporativa-burocrática ou particularista de clientelas restritas de um Ministério ou grupo de pressão. Como quase tudo está no plano, há uma brutal perda

6 “O PPA foi se “orçamentarizando”, realizando, assim, os desígnios dos constituintes de 1987-1988.” (GARCIA, 2012, p. 442).

7 KINGDON (2011) formulou o modelo conhecido como *agenda setting*: o processo decisório em políticas públicas seria como uma grande “lata de lixo” onde se encontram caoticamente fluxos de problemas, soluções e demandas políticas que se harmonizam somente em determinadas janelas de oportunidade, quando passam a compor a agenda decisional de um governo.

de foco e seletividade. Em cada PPA há sempre de 3 a 4 centenas de ações, objetivos e metas.⁸ Além disso, a rigidez orçamentária, cada vez mais impositiva, limita o raio de manobra do Executivo. O Tesouro, por sua vez, historicamente assume uma postura defensiva na execução financeira, reforçando a “orçamentarização” do PPA e a subordinação da estratégia ao ciclo eleitoral quadrienal e à lógica restritiva de uma gestão fiscal conservadora.

A ausência de sentido estratégico e de capacidade de coordenação no planejamento governamental federal tem conduzindo à paroxismos. Um exemplo é o caso das políticas industriais. Nos últimos anos três políticas industriais foram publicadas⁹ como resultado de uma confluência de ideias neo desenvolvimentistas, opções programáticas do governo eleito e a atuação de protagonistas políticos coletivos (DE TONI, 2013). A primeira constatação é a de que a condução da política econômica anulou parte significativa do pragmatismo da política industrial (CARDOSO, 2011), em particular a manutenção de altas taxas de juro – que elevam o custo do investimento – e o câmbio apreciado – que contribuiu para a desnacionalização de cadeias produtivas industriais.

A segunda é a de que – a despeito do PPA – áreas governamentais vitais para uma política industrial bem sucedida elaboraram seu próprio planejamento. Este foi o caso recorrente, por exemplo, do Ministério de Ciência e Tecnologia. A desconexão na condução de políticas é tão intensa que só recentemente o governo federal vem atuando ainda timidamente para garantir margens de preferência para manufaturados produzidos localmente nas compras públicas, política industrial tradicional em países já desenvolvidos.

Pode-se imaginar quão alto foi o custo de oportunidade social nos últimos anos. O *boom* das *commodities* que garantiu os maiores saldos comerciais e acúmulos de divisas e o *boom* de consumo interno, que jogou para dentro do mercado dezenas de milhões de brasileiros, criaram uma condição ímpar de crescimento econômico, note-se, com recordes sucessivos na arrecadação federal. Se tivéssemos tido, por exemplo, um sistema de planejamento estratégico em funcionamento pleno¹⁰, coordenando a ação de governo com horizonte no longo prazo e monitoramento com aprendizado

8 “O PPA atual informa 65 Programas Temáticos, cada qual com seus próprios indicadores, objetivos e metas que revelam os compromissos do Governo. O Programa Temático expressa a agenda de governo através das políticas públicas e incorpora seus desafios. Ele se desdobra em **492** objetivos e **2.417** metas. A iniciativa, outra categoria do Plano, é a declaração da entrega de bens e serviços públicos à sociedade” (BRASIL, 2012, p. 28, grifos meus).

9 A “Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior” (a PITCE), em 2004, a “Política de Desenvolvimento Produtivo” (a PDP), em 2008 e o “Plano Brasil Maior” (o PBM), em 2011.

10 Muitos equivocadamente acham que bastaria universalizar o uso do *Balance Scorecard* na administração pública para resolver os problemas de planejamento. Ledo engano. O BSC, um repaginamento da antiga “Administração por Objetivos” (APO) e do “Gerenciamento pelas Diretrizes” (GPD), ajuda a organizar uma estratégia pré-existente, não a questioná-la. Além disso, ele não ajuda no processo de descentralização/inclusão que um planejamento participativo demanda. Demanda grandes adaptações. Reconheço, porém, que diante do quadro de indigência gerencial absoluta de muitas organizações públicas onde ainda dominam a improvisação, o “curto prazismo”, o caudilhismo político e o clientelismo convencional, o BSC (assim como outros modismos metodológicos emprestados do setor privado), pode representar algum avanço provisório.

constante, o país poderia ter enfrentado problemas estruturais que estão no passivo da nossa trajetória, no campo da política industrial e tecnológica¹¹.

Só uma ação coordenada permitirá ao Estado atuar muito além das falhas de mercado na promoção de sistemas de inovação, o coração das políticas industriais modernas. Como já demonstrou Mazzucato (2013), há inúmeros exemplos internacionais onde o Estado garantiu a redução dos riscos e das incertezas inerentes ao processo inovativo. O Estado-empresendedor vai além da pesquisa básica e orienta os atores para uma visão de futuro determinada. A diferença, segundo a autora, acontece quando o Estado é capaz de promover a apropriação coletiva dos ganhos da inovação, socializando parte dos retornos privados.¹²

Se é verdade que o surto de crescimento econômico dos últimos dez anos impulsionou um conjunto significativo de planos e programas setoriais e uma melhoria, ainda que cosmética, dos PPAs, não é menos verdade que a relação inversa foi pouco efetiva. Isto é, a fragilidade do sistema de planejamento estratégico governamental não traduziu o *boom* conjuntural e transitório – devido a nossa baixa capacidade de governo e governabilidade – em novo impulso ao desenvolvimento sustentável e inclusivo.

5. As perspectivas para o próximo governo

Nada indica que haverá um rompimento radical com a tradição de planejamento (re)inaugurada no pós-ditadura, pelos menos nos próximos anos. Nosso modelo de presidencialismo multipartidário cria incentivos para manutenção do orçamento (e por tabela do PPA) como moeda de troca política entre os poderes. A inércia do atual modelo de governança dificilmente será desestabilizada e forçada a deixar a zona de conforto em que se encontra já há quase duas décadas desde o primeiro PPA pós-constituição. É uma situação de mediocridade institucional estável.

Não há soluções mágicas e disruptivas neste cenário provável. A experiência histórica internacional de planejamento governamental¹³ sugere que a capacidade de governo é algo que se constrói *pari passu* com a consolidação das próprias instituições democráticas, lentamente, incrementalmente, mas sempre com alguma dissipação de energia e legitimidade.

11 Para citar alguns poucos: o problema persistente do descasamento da política econômica com as políticas de desenvolvimento, o problema estrutural e crônico do modelo de financiamento da pesquisa aplicada em projetos industriais, o problema da escassez e baixa qualidade da força de trabalho industrial, o problema da estrutura tributária, o problema do baixo investimento público, etc.

12 A autora sugere três mecanismos de recuperação do investimento público: uma política de *royalties* que não atue como um desincentivo ao reinvestimento privado, *golden shares* retidas sobre patentes, participações acionárias, empréstimos reembolsáveis (contratos de risco) e atuação dos bancos de desenvolvimento.

13 Ver Lavalle (2012).

Algum avanço poderia ser feito se houvesse empreendedorismo e capital político suficiente por parte do Executivo para propor a regulamentação dos artigos 21, 165 e 175 da Constituição Federal, através de emenda constitucional. Essa iniciativa poderia regulamentar, pela primeira vez na história republicana, um autêntico “Sistema de Planejamento Estratégico Governamental.”

As diretrizes que poderiam orientar a criação de tal sistema:

1. O planejamento estratégico federal não será limitado conceitualmente pela dimensão econômica, processará também a estratégia para o país nas suas dimensões política e social. Será seletivo e hierárquico, focado no investimento e em grande escolhas/opções estratégicas, personificando o que se poderia chamar de um projeto de país, resultado pactuado pelas forças políticas no Congresso Nacional. Será intensivo na dimensão estratégica de construção de viabilidade política e institucional de seus programas e projetos.
2. O planejamento estratégico, como um ecossistema dinâmico, deveria ter forte conteúdo estratégico, capacidade de coordenação e articulação institucional, processos participativos e inclusivos na sua elaboração, monitoramento e avaliação. O horizonte do plano deveria ser de no mínimo oito anos;
3. As organizações responsáveis pelo planejamento deveriam vincular-se diretamente à Presidência da República. O conjunto de autoridades da alta direção da administração direta e indireta (inclusive o Presidente da República), deverão participar compulsoriamente dos processos de elaboração estratégica, de forma coordenada e cooperativa;
4. O sistema de planejamento estratégico governamental deve necessariamente promover a sinergia no ambiente federativo, envolvendo todos os atores municipais e estaduais num algoritmo único de articulação, coordenação e cooperação. A dimensão territorial-regional do projeto de país é parte constitutiva da heurística do plano e seu horizonte de longo prazo;
5. O modelo de gestão da estratégia será parte indissociável do sistema de planejamento. Atenção especial deverá ser dada ao processo decisório estratégico, que deverá ser suportado por sistemas de gestão do conhecimento e inteligência efetivos (apoiados pelas modernas ferramentas de TIC)¹⁴.

6. Uma diretriz fundamental: radicalizar a participação social

14 Um pequeno exemplo, a “Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais” (a INDE), um gigantesco catálogo digital de meta-dados georeferenciado, disponível gratuitamente na web que permite especializar milhares de informações no território (disponível em www.inde.gov.br). Foi instituída em 2008, gerenciada pelo Ministério de Planejamento, é hoje instrumentos indispensável para o processo de espacialização do planejamento.

Quando se trabalha com enfoques participativos de planejamento o ponto central quase sempre é a questão do poder, não de quais métodos, instrumentos ou técnicas de visualização ou dinâmicas de grupo se trabalha. Métodos existem muitos, uma infinidade de siglas com suas explicações labirínticas e enigmáticas, apanágio de consultores nem sempre bem intencionados¹⁵. Não é incomum descobrir de vez em quando organizações aparentemente sérias utilizarem instrumentos ligados às ferramentas da “Qualidade Total”, como o PDCA ou o SWOT, ou técnicas de piscodrama ou ainda o BSC¹⁶ como verdadeiros “substitutos técnicos” dos processos de “planejamento participativo”. Há muita confusão entre uso de instrumentos e teorias explicativas, opções políticas e ideológicas e métodos de planejamento. Podemos usá-los em distintas situações, para planejar as atividades escolares de uma escola pública no interior do Rio Grande do Sul ou para planejar a política industrial do Brasil, a ser incluída no próximo Plano Plurianual, a escala é apenas uma das variáveis envolvidas.

Muitos pensam que o caráter participativo do planejamento resulta do número de pessoas envolvidas, bastaria encher salas com funcionários ou moradores e pendurar algumas cartelas escritas nas paredes com “pontos fracos e fortes” e pronto, tudo já quase resolvido ! Outros pensam que a liberdade para dar sugestões e opiniões - ao estilo *bottom up* -, seria suficiente para comprometer as partes envolvidas. Na verdade, a imensa maioria dos processos ditos “participativos” de planejamento de projetos ou políticas, na melhor das hipóteses, não passam de processos informativos, de terapia grupal ou de mera consulta. Por certo carregam méritos e valores, mas não são processos autênticos de “planejamento”, nem de participação como parceria, delegação ou controle cidadão, como já definiu há trinta anos Sherry Arnstein na sua conhecida *ladder of citizen participation* (ARNSTEIN, 1969).

A seguir enumeramos três critérios básicos para distinguir processos de planejamento participativo dos “não-participativos”, supondo, é óbvio, que entre uma e outra gradação nesta escala possam existir infinitos pontos de combinação entre graus de participação com tipos e enfoques de planejamento (seja ele estratégico, tático ou operacional).

1. *Empoderamento dos participantes e das arenas de disputa e pactuação*: a “participação” aparece na agenda do debate sobre governo e Estado “só” porque há uma distribuição não equitativa do poder. Não precisamos fazer um debate sobre a origem e reprodução do sistema capitalista para saber que os processos de produção de políticas públicas e de governo em geral são profundamente concentradores do poder político, desiguais e não equitativos. Assim, processos de planejamento que não resultem de situações prévias de empoderamento de seus participantes, não são, de fato, participativos. Ou melhor, serão participativos tanto quanto maior for o grau de empoderamento, de autonomia, de capacidade de valer suas decisões

15 Para quem quiser se aventurar no labirinto das metodologias utilizadas em movimentos sociais, governos e ONGs há o excelente trabalho de Markus Brose, “Metodologia Participativa: uma introdução a 29 instrumentos”, da Tomo Editorial, Porto Alegre, 2001.

16 PDCA – *Plan, Do, Check and Action*, SOWT, *Strenghts, Opportunities, Weakness and Threats* e BSC, *Balanced Scorecard*.

e quiça de institucionalização da vontade dos participantes. Neste sentido, o tema da “participação” é um problema que a rigor se resolve antes da aplicação de técnicas, ferramentas ou instrumentos de planejamento, não durante, muito menos depois. Planejar sem poder é deixar-se manipular, participar de um simulacro democrático. Se não é “para valer”, então não é participativo.

2. *Comunicação e transparência de procedimentos*: todo processo participativo é um processo comunicativo. Sem livre fluxo das informações e a possibilidade do encontro entre as diferenças de visões de mundo, posicionamento, atitudes e posturas, que a socialização da informação proporciona, não há participação. Esta é uma condição necessária para equalizar o saber e o conhecimento, anular a diferença de poder representada pela posse do saber acadêmico ou intelectual. Todo processo participativo pressupõe ambientes, regras e instituições que favoreçam a negociação, a formação de pactos e consensos – o que obriga a exposição pública e processamento público de conflitos e divergências. Para que a negociação aconteça a comunicação qualificada é imperativo básico, a capacidade de expressão, a capacidade de escuta, a retórica acessível ao homem comum.
3. *Mecanismos de monitoramento e avaliação de resultados auto constituídos e regulados*: Se os participantes não tiverem mecanismos de responsabilização pelos resultados esperados do planejamento, não há participação, no máximo o que ocorre é uma “encenação participativa”, um engodo. Se não há como cobrar e prestar contas, a própria necessidade do planejamento – como método de governo – se desvanece e torna-se desnecessária. Seria melhor administrar conforme as circunstâncias, um dia depois do outro. O processo participativo não garante, per si, eficácia da ação coletiva (pública ou não). Seria uma ilusão substituir o “planejamento sem participação” pela “participação sem planejamento”, isto é, sem domínio da “boa técnica” que se requer para avaliar os *outcomes* e os *outputs* planejados, decidir o que fazer para corrigir desvios, mudanças de cenários e estratégia de *stakeholders*, por exemplo.

Algumas metodologias atendem a estes quesitos com maior ou menor ênfase. Digamos que esses métodos pressupõem o envolvimento dos beneficiários como um requisito não-instrumental. A seguir vamos comentar três deles sinteticamente através de um quadro comparativo com algumas categorias selecionadas. São elas o Planejamento Estratégico e Situacional (PES), o Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos (ZOPP) e o Método do Quadro Lógico (MQL).

Qualquer um desses métodos – combinados e contextualizados - supera em potência pedagógica e aplicabilidade a família das metodologias surgidas no mercado para atender demandas do universo corporativo. Essa assertiva se baseia em três dimensões combinadas: (1) abertura para o processamento de variáveis políticas, relacionadas ao funcionamento dos governos e do Estado; (2) ativa participação dos envolvidos e não menos importante (3) simplicidade lógica na tecnologia de aplicação e uma construção modular.

Quadro 2 - Quadro comparativo de metodologias

	PES	ZOPP	Quadro Lógico
Origens	<i>Início dos anos oitenta. Elaborado por Carlos Matus, economista chileno. Introduzido no Brasil nos anos oitenta no governo federal, movimento sindical e algumas prefeituras.</i>	<i>Início da década de 80. Órgão de cooperação técnica alemão (GTZ). Baseado no Quadro Lógico. Combinando técnicas de visualização (Metaplan) e participação dos envolvidos.</i>	<i>Agência de cooperação técnica dos Estados Unidos, USAID, 1969. Agência canadense de cooperação, CIDA, 1975. Utilizado por bancos de fomento e organismos de cooperação. Não participativo no seu início. Base para vários métodos.</i>
Objetivos	<i>Aumentar a capacidade de governo e a governabilidade. Construção da estratégia de poder.</i>	<i>Desenvolver projetos com participação dos beneficiários. Responsabilização coletiva.</i>	<i>Clareza nos resultados dos projetos. Estabelecer relações claras de causalidade e lógica.</i>
Características Básicas	<i>O método é seqüencial, embora recursivo. Ênfase nos conceitos e não nas ferramentas e técnicas. Influências da teoria dos jogos e dos sistemas. Pode ser ou não um método participativo, depende da forma de aplicação</i>	<i>O método é seqüencial, lógico e estruturado em fases evolutivas. Focado no envolvimento dos atores. Usa visualização e dinâmicas de grupo. Pode ser ou não um método participativo, depende da forma de aplicação</i>	<i>Tem vários formatos e nomes, dependendo de quem o patrocina. Lógica seqüencial e linear. Focado em monitoramento e avaliação. Pode ser ou não um método participativo, depende da forma de aplicação</i>
Categorias centrais	<i>Momento Explicativo, Normativo, Estratégico e Tático Operacional. Foco na explicação do problema. Muita ênfase na análise estratégica (cenários, atores e poder).</i>	<i>Diagnóstico das instituições, dos problemas e dos atores (análise de envolvimento). Análise de Problemas (árvore). Matriz de Planejamento do Projeto.</i>	<i>Objetivo Superior. Objetivo do Projeto. Resultados. Atividades. Análise de Pressupostos. Indicadores e Fontes de Verificação</i>
Operacionalidade	<i>A aplicabilidade depende muito do grau de expertise do moderador. Depende do grau de coesão e homogeneidade do grupo.</i>	<i>A aplicação do método é simples, direta e envolvente. Presença de facilitador ou moderador é necessária.</i>	<i>É de aplicação simples e direta. Depende do acesso à informações do projeto.</i>
Dificuldades teóricas e metodológicas	<i>Método complexo, recomendado para problemas ou organizações complexas. Requer relativamente mais tempo de reflexão e debate interno. Não é de fácil assimilação institucional.</i>	<i>É adaptado para o nível de projetos, não do planejamento. Não aprofunda reflexão institucional ou organizacional, nem da estratégia.</i>	<i>É muito simples, não atende projetos complexos. Depende de facilitador ou moderador. A lógica horizontal nem sempre é evidente. Dificuldade para analisar pressupostos – ferramentas muito simples ou inexistentes.</i>

Conclusões

Neste texto defendeu-se a necessidade de um novo conceito de planejamento estratégico governamental capaz de dar conta dos enormes desafios da sociedade e do Estado brasileiros. A retrospectiva histórica demonstrou que muito se avançou nos últimos dez, vinte anos. A estabilidade monetária nos anos noventa possibilitou novas abordagens e arranjos orçamentárias e fiscais. A qualidade da burocracia pública, mais profissionalizada e inserida no mundo real, contribuiu para modernizar técnicas, ferramentas e processos gerenciais. A democracia deu mais visibilidade aos grupos de pressão e a demandas por direitos ainda não assegurados.

O incremento dos processos de controle do gasto, em que pese distorções importantes, conferiu mais transparência e *accountability*, de um modo geral. Toda essa trajetória, entretanto, foi claramente insuficiente para transformar o Brasil de um país de renda média, num país de classe média. A consolidação de um Estado do Bem-Estar social e uma sociedade de consumo de massas, completando a transição intergeracional, exige a construção de uma visão de longo prazo. Esse *design* prospectivo de longo prazo, contudo, não pode ser obra de uma elite iluminada nos gabinetes de Brasília, sejam eles do poder executivo, muito menos do parlamento. Deve ser construído socialmente, inclusivamente, participativamente. Ou não se manterá.

O planejamento estratégico no setor público é um conceito em disputa, assim como a democracia como forma de governo, e não há uma verdade absoluta. Não é possível aplicá-lo impunemente, como terapia neutra-universal para todos os males. Nem é crível acreditar que uma soma infinita de “salas de situação” justapostas, resultam num planejamento que funcione como um sistema coerente, ainda que complexo. O planejamento convencional como se pratica hoje na absoluta maioria das organizações de governo é anódino e deveria ser descartável, não porque seja complexo e inviável, mas porque é burocraticamente inútil para resolver os problemas nacionais. Há um requerimento ontológico situacional prévio: é preciso posicionar-se antecipadamente sobre qual planejamento público? Para que? Como será construído? Que atores sociais vão perder ou acumular força? Esse debate conduz diretamente ao campo teórico pantanoso onde habitam os conceitos mais seminais das ciências de governo: o papel central do Estado regulador e a relação com o mercado. Não há planejamento sem posicionamento ideológico prévio sobre estes temas.

Para os liberais o planejamento estratégico governamental, como defendido nesse texto, seria naturalmente impossível e mesmo desnecessário. Para uma visão extremada à esquerda, com certeza o conceito de planejamento estratégico aqui esboçado é insuficiente como ferramenta para uma ruptura revolucionária. Suspeito que a verdade esteja a meio termo, mas não há fórmulas, nem manuais.

Referências sobre o PES:

Carlos Matus: Política, Planejamento & Governo, IPEA, Ministério do Planejamento, Brasília, 1993; Los três cinturones del gobierno, Fondo Editorial Altadir, Caracas (Venezuela), 1997; Adeus, Senhor Presidente, Governantes e Governados, FUNDAP, São Paulo, 1997; O Líder sem estado Maior, FUNDAP, São Paulo, 2000.

Referências sobre o ZOPP:

BROSE, Markus. Introdução à moderação e ao método ZOPP. Recife : GTZ, 1993; BROSE, M. (org) (2001) Metodologia Participativa, uma introdução a 28 instrumentos, Tomo Editorial, Porto Alegre; BOLAY, F. (1993) Planejamento de projeto orientado por objetivos – Método ZOPP, guia para aplicação, GTZ, Recife; GTZ (1998). Monitoramento em Projetos, um guia de orientação para projetos de cooperação técnica, Unidade 04.

Referências sobre o Quadro Lógico:

PFEIFFER, P. (2000) O Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. Revista do Serviço Público, Ano 51, N. 1, ENAP e ARMANI, D. (2000), Como Elaborar Projetos ? Guia prático para elaboração e gestão de Projetos Sociais, Tomo Editorial, Coleção Amencar, Porto Alegre.

Bibliografias bibliográficas

ARNSTEIN, S. (1969), *A ladder of citizen participation*, JAIP, vol. 35, No. 4.

BELCHIOR, M. (2004) *O Desafio da Estruturação do Gabinete do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid.

BRASIL (2012) *Plano Mais Brasil 2012-2015: Agendas Transversais*. Brasília: Ministério do Planejamento.

CARDOSO, J.C. (2011) *Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado*, TD 1584, IPEA, Brasília.

CODATO, A. (1995) *Estrutura Política e interesse de classe: uma análise do sistema estatal no Brasil pós-1964, o caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico*. Dissertação de Mestrado, Campinas: UNICAMP.

DE TONI, J. (2004) *Alta direção e planejamento estratégico: o funcionamento do gabinete presidencial como teto à capacidade de governar*, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid.

_____. (2009) *Em busca do planejamento governamental do século XXI, novos desenhos em Planejamento Estratégico*, Reflexões para Iberoamérica, Cadernos EIAPP, CLAD, ENAP, Brasília.

_____. (2013) *Novos Arranjos Institucionais na Política Industrial do Governo Lula: a força das novas ideias e dos empreendedores políticos*, Tese de Doutorado, Instituto de Ciência Política da UnB, Brasília.

GARCIA, R. C. (2012) PPA: o que não é e o que pode ser, Artigo Especial, Políticas Sociais, Acompanhamento e Análise, no. 20, IPEA.

LAVALLE, J. (2012) *Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina*, ILPES/CEPAL, Santiago.

MATUS, C. (1989) *Adeus, Senhor Presidente, Planejamento, antiplanejamento e governo*. Recife: Litteris Editora.

_____. (1993) *Política, Planejamento & Governo*, IPEA, Ministério do Planejamento, Brasília.

MAZZUCATO, M. (2013) *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths (Anthem Other Canon Economics)*, Anthem Press.

PARES, A. e VALLE, B. (2006) *A retomada do planejamento governamental no Brasil*, in Planejamento e Orçamento governamental, Coletânea – Volume 1, Organizadores: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat, ENAP, Brasília.

REZENDE, F. (2011) *Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução*, em CARDOSO, J.C. (2011) *A reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil*, IPEA, Brasília.

SANTOS, E. (2011) *O confronto entre o planejamento governamental e o PPA*, em CARDOSO, J.C. (2011) *A reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil*, IPEA, Brasília.

A política macroeconômica em uma estratégia social- desenvolvimentista



Macroeconomic policy in a social developmentalist strategy

André Biancarelli <andremb@eco.unicamp.br>

Professor do Instituto de Economia da Unicamp. Campinas, Brasil

Pedro Rossi <pedrorossi@eco.unicamp.br>

Professor do Instituto de Economia da Unicamp. Campinas, Brasil

Recebido 11-ago-14 **Aceito** 19-ago-14

Resumo No debate recente sobre o modelo de crescimento brasileiro, a rigidez do tripé macroeconômico (metas de inflação, meta fiscal primária e regime de câmbio flutuante) foi apontada como responsável pela redução do crescimento econômico brasileiro e como um obstáculo ao seu desenvolvimento. No entanto, ao longo do tempo o regime macro provou ser flexível e foi objeto de alterações na forma de gestão das políticas dentro do mesmo quadro institucional, especialmente após a crise de 2008. Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo discutir a relação entre essa tríade de política macroeconômica e uma estratégia econômica para a economia brasileira com ênfase no desenvolvimento social. A questão de fundo é se a institucionalidade macroeconômica atual, herdada de uma perspectiva (neo)liberal do funcionamento da economia, é compatível com o aprofundamento do desenvolvimento orientado para o social, que depende de um forte papel do Estado, da distribuição de renda e da ampliação da infraestrutura social.

Palavras-chave Social-Desenvolvimentismo, tripé macroeconômico, Estado.

Abstract *In the recent debate on the Brazilian growth model, the accuracy of the economic tripod (inflation targeting, primary fiscal target and floating exchange rate regimes) was pointed out as being responsible for the lowering of Brazilian economic growth and as a hindrance to its development. However, over time the macro regime has proved to be flexible and allowed changes in the form of management of policies, within the same institutional framework, especially after the 2008 crisis. Within this context, the present chapter aims to discuss the relationships between*

these macroeconomic policy fronts and a social oriented development strategy for the Brazilian economy. The background question is if the actual macroeconomic regime, inherited from an orthodox perspective, is compatible with the deepening of a social oriented development, which depends on a strong role of the State, income distribution and expansion of social infrastructure.

Keywords *Social Developmentalism, economic tripod, State.*

Introdução

Desenvolvimento econômico, em qualquer das várias definições possíveis, é um processo de médio e longo prazo. Mais do que isso, trata-se sempre de um conjunto de mudanças estruturais, que não se confunde com as oscilações curtas nas variáveis macroeconômicas que geralmente mais chamam a atenção no noticiário econômico: câmbio, juros, inflação, desemprego, déficit público. Nem mesmo a taxa de crescimento é parâmetro, muito menos sinônimo, de desenvolvimento. Este, do ponto de vista das ações governamentais, se define mais por questões como o papel do Estado na economia, o conjunto de políticas industriais, de regulação, infraestrutura, financiamento, distribuição de renda e demais frentes de ação social, entre muitas outras. Ou seja, é preciso muito mais do que uma gestão macroeconômica (aqui entendida como o manejo das políticas monetária, cambial e fiscal) para caracterizar uma estratégia de desenvolvimento, ainda que existam vários pontos de contato entre as duas dimensões. O governo Lula é exemplo nítido de alterações graduais e importantes na estratégia de desenvolvimento que ocorreram a despeito das visíveis continuidades na gestão do regime macroeconômico.

Recorrendo a uma expressão ao gosto dos economistas, o regime macro não é portanto condição suficiente para o desenvolvimento. Mas parece ser condição necessária, principalmente pelas influências negativas e barreiras que pode impor ao desenrolar de processos definidos pela estratégia mais ampla. Novamente, os processos em curso na economia brasileira ao longo dos últimos anos são exemplo claro destas restrições.

Assim sendo, o presente artigo trata destas relações entre as frentes de política macroeconômica propriamente dita (cambial, monetária e fiscal) e um projeto ideal de desenvolvimento, cujos elementos constitutivos se apresentaram, em parte, ao longo dos últimos mandatos presidenciais, mas cujo conteúdo precisa ser revisitado, aprofundado e complementado. Esta estratégia, aqui denominada de “social-desenvolvimentista”, tem seu componente social contextualizado e resumido na primeira seção¹. Na segunda, apresenta-se um panorama dos constrangimentos (principalmente externos) ao modelo de crescimento brasileiro e à operação da política econômica no contexto atual e os rumos gerais que deveriam orientá-la. A terceira seção se concentra no arcabouço institucional de cada

1 A discussão em torno do social desenvolvimentismo é recente e muito mais ampla do que o espaço aqui permite. Recomenda-se a leitura, a respeito, de Carneiro (2012), Biancarelli (2013), Bastos (2012) e Bielschowsky (2012), embora esse último não faça uso desse termo.

uma destas três frentes de política e avalia sua condução recente no Brasil, à luz das considerações anteriores. Breves conclusões encerram o texto.

Aprofundar e renovar a ênfase social do desenvolvimento brasileiro

Em termos conceituais, sob o rótulo “desenvolvimentista” podem se abrigar ideias, práticas de política econômica ou mesmo “receitas” de desenvolvimento muito distintas. Segundo Fonseca (2004), o desenvolvimentismo é a ideologia que prega a intervenção do Estado, o nacionalismo e a industrialização para o desenvolvimento. Nesse enquadramento conceitual, o desenvolvimentismo pode assumir diversas faces como, por exemplo, aquela verificada nas décadas de 1960 e 1970, quando o rápido crescimento econômico que transformou as estruturas produtivas foi acompanhado de uma piora na distribuição de renda. Este não é, certamente, o estilo de desenvolvimento mais adequado às necessidades e condições do Brasil atual.

Cabe, portanto, qualificar o “desenvolvimentismo” que se defende aqui, inclusive para diferenciá-lo de outras propostas, práticas ou ideologias do passado e do presente. Partindo da experiência brasileira recente, esta qualificação consiste em, especificamente, incorporar e enfatizar a dimensão social como elemento central e orientador do desenvolvimento. Retomando o argumento, entende-se que é possível ser desenvolvimentista apenas em termos econômicos. Ou seja, existem formulações teóricas e proposições de política, e existiram várias experiências históricas relevantes, em que a defesa do interesse nacional, a intervenção estatal e a busca por uma estrutura produtiva mais sofisticada estiveram associadas a uma piora na distribuição de renda e/ou em outras dimensões das diferenças sociais características do capitalismo.

No Brasil dos últimos anos, as duas dimensões se conciliaram, ou se reforçaram, de maneira virtuosa. É impossível desvincular o ciclo de crescimento da segunda metade da década de 2000 da ampliação da demanda doméstica, assim como é difícil separar essa última do processo de distribuição pessoal da renda acelerado neste período. Se verificou, na prática, a ampliação do mercado de consumo de massas como motor dinamizador da atividade econômica – uma relação que já figurava nas formulações teóricas de economistas progressistas há algumas décadas e que se deu de maneira diametralmente oposta àquela verificada nos anos 1960/70, quando a concentração foi funcional ao crescimento.

Além do quadro internacional favorável, quatro grandes ferramentas foram determinantes para este processo recente, nem todas devidamente reconhecidas no debate público brasileiro. A mais alardeada delas foram as políticas de transferência de renda a camadas mais pobres da população – com o programa Bolsa Família à frente – que foram aprimoradas e fortemente ampliadas. Para além destas ações mais focalizadas, merecem destaque os outros instrumentos do sistema brasileiro de

seguridade social que, apesar dos vários problemas, têm abrangência e impacto muito importante². A política de valorização real do Salário Mínimo é o terceiro elemento desta explicação e significou ampliação direta do poder de compra de uma camada bem mais ampla da sociedade do que aqueles diretamente atingidos pelas ações focalizadas. Por fim, e relacionado com os últimos três, está o comportamento favorável do mercado de trabalho ao longo da última década, marcado por transformações importantes ainda por serem melhor explicadas, mas que resultam em intenso processo de formalização, e uma redução gradativa nas taxas de desemprego para patamares historicamente baixos.³ Como impulso adicional ao dinamismo da economia nos últimos anos, a expansão do crédito bancário também impactou positivamente a renda disponível da população e desempenhou papel relevante na ampliação do mercado doméstico de consumo.

Olhando para a frente, um desenvolvimentismo desvinculado da redução das enormes desigualdades sociais que marcam a sociedade brasileira não parece adequado – nem muito promissor em termos práticos – no atual contexto. A dimensão social deve estar no centro da estratégia de desenvolvimento, e daqui a denominação “social-desenvolvimentista”. Mas esta ênfase não deve servir apenas para explicar ou louvar a trajetória recente, nem muito menos para considerar as mudanças suficientes ou asseguradas. Pelo contrário, o caráter social do desenvolvimento brasileiro se justifica muito mais pelos desafios (e, no sentido virtuoso aqui proposto, oportunidades) do que pelos avanços obtidos.

A concentração de renda no Brasil ainda se situa entre as mais elevadas do mundo. Além disso, os resultados positivos nos últimos anos se verificaram em uma das dimensões da desigualdade: a concentração pessoal da renda (e, não menos importante, nos índices de miséria e pobreza). A concentração da riqueza no Brasil é provavelmente ainda maior que a da renda, e há razões para imaginar que ela se elevou nos últimos anos. Indicadores de desigualdade com outros enfoques (condições de vida e consumo, com destaque para acesso a saneamento; educação; saúde) mostram melhoras muito mais tímidas nos últimos anos ou até mesmo aumento das diferenças.⁴

Outra motivação, mais importante, para a ênfase social é o fato de que os avanços obtidos até agora foram em grande parte de natureza individual e privada, muito associados ao poder de consumo. Isto teve, como comentado, impactos positivos sobre a economia, mas deixou pouco explorada outra avenida de dinamização econômica e redução da desigualdade: a infraestrutura social, ou os chamados bens de consumo coletivo ou público, como educação, saúde, transporte e condições gerais de vida urbana, saneamento etc. Em várias destas dimensões, ao contrário, o que se assistiu foi uma “solu-

2 Segundo dados da Análise da Seguridade Social 2012 (ANFIP), os Benefícios de Prestação Continuada (BPC) atenderam 4 milhões de idosos e deficiente com valores em torno de R\$ 30 bilhões de reais em 2012.

3 Sobre o sistema de proteção social e suas relações com o processo recente de desenvolvimento brasileiro, ver a análise panorâmica de Castro (2012). Sobre as transformações em curso no mercado de trabalho brasileiro, ver Baltar (2013). Além de novidade na história brasileira, a relação virtuosa entre crescimento e distribuição de renda é uma característica bastante rara no mundo de hoje (ao contrário do que já foi em outras épocas, principalmente na Europa Ocidental do pós-guerra).

4 Um enfoque multisetorial para a questão da desigualdade é apresentado por Dedecca (2013).

ção privada” para os serviços sociais que, se por um lado expandiu os mesmos e ampliou o acesso, por outro mercantilizou as relações sociais sem garantir sua qualidade.

Ir além da ampliação do mercado de consumo de massas, avançando na dimensão dos direitos sociais (aliás, previstos na Constituição de 1988) é portanto o rumo a seguir. E não se trata apenas de um objetivo em si: o avanço nesta direção é também um dos motores para o crescimento futuro do país. Além dos efeitos já verificados (e que não se julga esgotados) da distribuição de renda sobre o mercado de consumo, a expansão da infraestrutura social também tem grande impacto econômico, em áreas sensíveis. No curto prazo, significa ampliação do investimento. No longo, impacta a competitividade do setor produtivo, ao melhorar o nível educacional, a saúde e a qualidade de vida da força de trabalho.

Desta maneira, ao lado do fortalecimento e ganho de eficiência do Estado, e da reversão dos processos preocupantes em curso na estrutura produtiva, a renovação e o aprofundamento dos avanços sociais é um dos pilares da estratégia “social-desenvolvimentista” aqui defendida.⁵ Em relação a este aspecto, principalmente, é que são feitas as considerações sobre a política macroeconômica nas próximas seções.

A gestão macroeconômica em tempos de crise

Assim como não há receita de desenvolvimento que se aplique a qualquer país em qualquer tempo, considerações sobre a política macroeconômica também não podem ser feitas em abstrato, sem levar em conta o contexto econômico, em especial o externo que condiciona a concorrência por mercados, a demanda por exportações, a disponibilidade de financiamentos externo, as expectativas dos agentes, a determinação de preços macroeconômico chave etc. Nesse sentido, o contexto externo molda as opções das três frentes de política (cambial, monetária e fiscal) e, mais do que isso, condiciona os determinantes do crescimento brasileiro.

Cinco anos após o auge da crise financeira internacional, as dificuldades para a retomada do crescimento nos Estados Unidos, às quais se somam os problemas muito mais profundos (e as perspectivas muito piores) da Europa, e ainda o estado quase estrutural de estagnação japonesa, significam que o mundo carece de um motor dinâmico. A China, neste cenário, vem tentando compensar a redução do seu dinamismo exportador para as economias centrais com maior agressividade na conquista de novos mercados (entre os quais o brasileiro e sul-americano), enquanto promove uma lenta alteração no seu modelo de crescimento, em busca de uma maior dependência do consumo doméstico em detrimento das exportações líquidas. Por seu lado, várias outras economias tentam crescer por meio

5 Para maiores detalhes destes outros pilares, e também das ideias apresentadas nesta e na próxima seção, consultar Biancarelli (2013).

das exportações, o que envolve o uso de políticas monetárias e cambiais para a desvalorização das moedas nacionais e, em graus variados, uso de instrumentos de proteção comercial.

É natural que neste ambiente o comércio internacional tenha dinamismo muito menor e que os esforços multilaterais de liberalização comercial tenham enorme dificuldade para avançar. Também não surpreende que os preços das *commodities* tenham comportamento menos favorável às receitas de seus exportadores. Como implicação mais geral para o Brasil (além das condições mais adversas já refletidas no saldo da Balança Comercial), parece óbvio que qualquer tentativa de crescimento puxado pelas exportações exigiria neste quadro custos e sacrifícios muito maiores e teria eficácia bastante duvidosa.

Pelo lado financeiro, o quadro global também é distinto do vigente no pré-crise, mas seu resultante mais importante – a ampla liquidez global – se repõe em meio a uma alta volatilidade. O determinante mais importante desta situação é a sobrecarga conferida à política monetária nos países centrais como instrumento de recuperação da atividade. Além das taxas básicas de juros em patamares muito próximos a zero, uma série de políticas de expansão monetária bastante heterodoxas vêm sendo implementadas nos países centrais.⁶

O efeito que mais interessa ao Brasil desta situação anômala é o incentivo gerado para o chamado *carry trade*, operações alavancadas com ativos e moedas que prometem rentabilidade superior. A natureza especulativa dessas operações vinculada a um cenário de incerteza reforça a distorção das taxas de câmbio do sistema interacional e aumenta a volatilidade das mesmas. Na fase de alta no ciclo de liquidez, as moedas associadas a uma alta taxa de juros se apreciam, já nos momentos de instabilidade financeira as mesmas depreciam intensa e abruptamente. Esse padrão de flutuação cambial deve seguir vigente enquanto se apresentar o quadro de crise internacional. A despeito de sinais de mudança na política monetária americana, o que se pode esperar para os próximos anos é excesso de liquidez (e não falta), além de muita volatilidade.

Diante desse cenário, a diretriz macroeconômica mais apropriada, e coerente com o caráter social do desenvolvimentismo que aqui se propõe, é a busca do crescimento com base no mercado doméstico. Isto requer o aprofundamento e ampliação dos avanços sociais discutidos anteriormente, preservação dos atuais níveis de emprego e remuneração, ampliação do investimento público (nas áreas prioritárias também já mencionadas) e privado na infraestrutura logística. A taxa de câmbio deve ser

6 Certamente este quadro – descrito de maneira sintética pelas expressões “guerra cambial” e “tsunami monetário” – não é eterno, e sua reversão por várias vezes já anunciada tende a diminuir a pressão de entrada dos fluxos financeiros. Mas pelos sinais débeis de recuperação até agora presentes, pelo longo tempo necessário para a digestão dos passivos ainda presentes nos bancos e outras instituições financeiras, e pelo próprio patamar em que se encontram os estímulos monetários, uma mudança radical no cenário financeiro internacional – salvo na hipótese de um colapso do euro ou quebra de algum banco importante – não parece provável para os próximos anos. As sinalizações de retirada dos estímulos monetários extraordinários pelo *Federal Reserve*, que se tornaram mais fortes ao final do primeiro semestre de 2013, têm causado bastante volatilidade e especulação, particularmente com a taxa de câmbio brasileira. Mas, pelas razões acima apontadas, e também por existirem outras fontes importantes para os movimentos de *carry trade* (notadamente na Europa e Japão), não parecem suficientes para antever uma reversão duradoura do ciclo de liquidez internacional.

manejada com cuidado, buscando sempre um patamar mais favorável à produção local e que evite o vazamento dos impulsos para o exterior. Mas tal esforço certamente envolve considerações e políticas que vão muito além da macroeconomia.

Mesmo que fosse possível transformar uma economia como a brasileira em *export-led growth* apenas com a política macroeconômica e o custo do trabalho, as condições atuais de concorrência internacional exigiriam alterações de tal monta nestas variáveis que o resultado certamente seria uma recessão doméstica. E o que é pior, acompanhada pela regressão em vários dos avanços conquistados pelo país nos últimos anos e que contribuíram para o seu crescimento.

Em suma, o recado final é o de que dificilmente o setor externo voltará a ser a alavanca do crescimento brasileiro. Por outro lado, o setor externo tampouco parece um obstáculo insuperável para o aprofundamento de uma estratégia bem articulada de crescimento. Esta, sem ilusões de *export-led* em um mundo com concorrência predatória e vasta capacidade ociosa (além do uso intensivo de fatores espúrios de competitividade como salários baixíssimos), deve cuidar da preservação e reforço daquilo que foi a chave para a consolidação do crescimento recente e que é fator dos mais escassos no mundo de hoje: a demanda interna.

Regime macroeconômico brasileiro: uma avaliação crítica

A institucionalidade do regime macroeconômico brasileiro atualmente em vigência remonta a 1999, quando se constituiu o tripé câmbio flutuante, metas de inflação e regime de meta fiscal primária. A elaboração dessa arquitetura institucional teve como pressuposto uma concepção liberal acerca do papel do Estado. Desenvolvimento, nesta ótica, é um conceito esvaziado, entregue a um pretenso caráter natural do sistema capitalista, cuja operação livre de interferências do Estado levaria a uma alocação de recursos eficiente. Assim, a arquitetura desse regime buscou limitar a discricionariedade da atuação do Estado no manejo das políticas macro. Preconizava-se que o instrumental macroeconômico deveria ser mobilizado para a busca quase exclusiva da estabilidade de preços, identificada como condição primordial para o desenvolvimento.

Essa restrição ao papel do Estado está na origem da discussão dos regimes macroeconômicos (LO-PREATO, 2011). Para a teoria novoclássica, o regime macro deve submeter o Estado a um “constrangimento intertemporal” para que esse não atrapalhe a dinâmica econômica que funciona harmonicamente sob as rédeas do mercado. De forma estilizada, os objetivos de um regime macroeconômico em um projeto neoliberal devem ser única e exclusivamente a estabilidade de preços e a solvência do setor público no longo prazo, de preferência com redução do gasto público ao longo do tempo para reduzir o tamanho do Estado e, assim, aumentar a eficiência na alocação de recursos.

Já para um projeto Social Desenvolvimentista como o aqui preconizado, o desenvolvimento está pressuposto como uma intenção política e não como uma espontaneidade advinda dos automatismos

do mercado. Dessa forma, o regime macroeconômico deve ser compatível com um papel ativo do Estado na busca de um dinamismo econômico capaz de assegurar o aprofundamento do processo de distribuição de renda e de expansão da infraestrutura social. Para tanto, o Estado deve usufruir de um maior grau de discricionariedade no manejo da política macro – o que não implica dizer que não se devam estabelecer regras e limites. Essas são fundamentais para que a gestão não fique restrita ao horizonte do curto prazo e possa ser conciliada com os objetivos de longo.

No debate recente sobre o modelo de crescimento brasileiro, o rigor do tripé econômico foi apontado por diversos críticos como o responsável pelo baixo crescimento da economia brasileira e como entrave para o desenvolvimento. Entretanto, ao longo do tempo o regime macro se mostrou flexível e permitiu mudanças na forma de gestão das políticas, dentro do mesmo quadro institucional. Principalmente após a crise de 2008, a política cambial passou a incluir os controles de capital dentre os instrumentos, a política monetária passou a considerar os choques de oferta para as suas decisões e o regime fiscal incorporou, pelo menos no plano das intenções, uma preocupação anticíclica⁷. Resta indagar se essa flexibilidade é suficiente para contemplar, dentre outras coisas, um papel mais ativo do Estado na economia, o crescimento sustentado e as transformações estruturais inerentes ao processo de desenvolvimento econômico

Nas subseções a seguir faz-se uma discussão crítica da institucionalidade e da gestão do regime de política macroeconômica vigente no Brasil, caracterizado pelo câmbio flutuante, metas fiscais e metas para a inflação.

Política cambial e a necessidade de maior controle

A despeito da redundância, vale dizer que a principal virtude do regime de câmbio flutuante é sua flexibilidade. Diante de um contexto internacional como o atual, em que se observa um alto grau de incerteza associado à alta volatilidade de variáveis financeiras e de preços de *commodities*, a flexibilidade cambial permite a absorção de choques externos que poderiam, de outro modo, ter um forte impacto na economia doméstica. Por exemplo, as mudanças bruscas nos preços relativos, quando não absorvidas rapidamente pela taxa de câmbio, podem gerar pressões inflacionárias e assim sobrecarregar a política monetária. Portanto, a institucionalização de um regime de câmbio com alguma taxa de referência (metas, bandas cambiais etc.) pode gerar desequilíbrios macroeconômicos importantes.⁸

7 Esse artigo não se propõe a discutir se a política econômica realizada a partir de 2008 foi correta ou não, mas apenas avaliar as possibilidades de mudanças e as formas de gestão do regime macroeconômico.

8 Adicionalmente, a definição de uma meta cambial implica em um compromisso institucional e possibilita fracassos na condução da política cambial. Diante de uma ampla abertura financeira, a definição de uma meta de câmbio também expõe o regime a ataques especulativos como ocorreram nos países emergentes na década de 1990, conforme descrito em Prates (2002).

Se por um lado algum grau de flexibilidade é bem vinda, por outro se ela for excessiva pode levar a distorções de diversas naturezas, uma vez que a taxa de câmbio determinada pelo mercado não é necessariamente a mais adequada ao processo de desenvolvimento econômico. Para efeito analítico, apresentam-se no Quadro 2 quatro motivos que justificam uma política cambial ativa. Esses se dividem em dois grupos, aqueles ligados à Conta Corrente do Balanço de Pagamentos e aqueles ligados à Conta Financeira.

Quadro 2: Quatro motivos para a política cambial

Política cambial \ Motivos	Conta Corrente	Conta Financeira
Administração da volatilidade	Ciclo de preços de produtos <i>commodities</i>	Excessos do mercado financeiro
Administração do patamar	Doença holandesa	Carry trade.

O primeiro motivo para uma política cambial ativa é o ciclo de preços de *commodities*. Considerando o sistema de Hicks (1974), que diferencia os mercados entre *fixprice* e *flexprice* tem-se que, dada a natureza do processo produtivo (ciclo do produto, capacidade ociosa etc.), os setores que produzem bens industriais tendem a ajustar as quantidades produzidas frente a choques de demanda, enquanto que os setores que produzem *commodities* tendem a ajustar os preços. Dessa forma, a receita de exportação do país produtor de *commodity* tende a ser mais volátil que aquela de um país exportador de bens industriais e, portanto, a oferta de divisas decorrente do comércio externo dependerá do ciclo de preços dos produtos básicos. Essa instabilidade é transmitida para taxa de câmbio e com isso afeta o restante da economia. Dessa forma, em países com uma pauta de exportação fortemente baseada em *commodities*, a política cambial é importante para amenizar o impacto da flutuação destes preços na taxa de câmbio.

A existência de um setor exportador de *commodities* e recursos naturais com altas vantagens competitivas leva ao segundo argumento ligado à Conta Corrente que justifica o uso de uma política cambial ativa. Conforme explorado por Bresser-Pereira (2008), o protagonismo deste setor em uma economia nacional submete-a aos riscos da chamada “doença holandesa”, que se manifesta como uma tendência crônica à apreciação cambial. Um dos pontos relevantes dessa abordagem é a identificação de uma taxa de câmbio de equilíbrio para a Conta Corrente cujo nível é mais apreciado do que aquele requerido para o desenvolvimento de um setor industrial competitivo.⁹ Nesse caso, o papel da

9 “A doença holandesa ou maldição dos recursos naturais pode ser definida como a sobreapreciação crônica da taxa de câmbio de um país causada por rendas ricardianas que o país obtém ao explorar recursos abundantes e baratos, cuja produção comercial é compatível com uma taxa de câmbio de equilíbrio corrente claramente mais apreciada do que a taxa de câmbio de equilíbrio industrial.” (BRESSER-PEREIRA & GALA: 2010: 671)

política cambial é o de evitar uma apreciação excessiva da taxa de câmbio e uma especialização da economia doméstica na produção de bens primários. Mesmo que o conceito de “taxa de equilíbrio” e o caráter “crônico” da tendência à apreciação sejam questionáveis, trata-se de raciocínio importante para economias como a brasileira.

Políticas cambiais específicas podem ser desenhadas para atender essas distorções, como por exemplo os impostos sobre as exportações de *commodities* que são causas da doença holandesa, ou a constituição de fundos de estabilização, como aqueles estabelecidos por economias exportadoras de petróleo (Emirados Árabes, Kuwait, Irã, Noruega, Rússia, Venezuela) ou de outras *commodities*, como o Chile (CAGNIN, *et al.*, 2008).

O terceiro motivo para a política cambial é a necessidade de neutralizar as distorções temporárias ou conjunturais provocadas pelo setor financeiro. Isso porque o mercado financeiro não leva a taxa de câmbio necessariamente a um suposto equilíbrio e, portanto, a política cambial tem o papel de conter os seus excessos, evitando *overshootings* e volatilidade exagerada. Essa volatilidade é particularmente nociva para países, como o Brasil, com alto *pass-through* entre a taxa de câmbio e a inflação. Para esse propósito, é oportuno o uso de controles de capitais sobre os fluxos financeiros de curto prazo que são inerentemente voláteis e o uso de medidas regulatórias sobre o mercado de derivativos de câmbio.

Mas, no caso brasileiro, as distorções financeiras vão além da volatilidade e também causam processos longos de apreciação cambial intercalados com curtos e abruptos períodos de depreciação – como o experimentado a partir de junho de 2013. Esse padrão de comportamento da taxa de câmbio é pronunciado na economia brasileira por conta da alta rentabilidade de investimentos financeiros e principalmente das altas taxas de juros praticadas no país. As operações de *carry trade* foram uma pressão constante de valorização da moeda brasileira no período recente (ROSSI, 2012). Essa operação é um dos principais mecanismos de transmissão do ciclo de liquidez internacional para as taxas de câmbio e consiste em um investimento inter-moedas onde se forma um passivo (ou uma posição vendida) na moeda de baixas taxas de juros e um ativo (ou uma posição comprada) na moeda de juros mais altos¹⁰.

Em um movimento pendular, as operações de *carry trade* tendem a apreciar as moedas com altas taxas de juros durante a fase ascendente do ciclo de liquidez e depreciá-las na fase de reversão. O detalhe importante é que esse movimento tende a ocorrer de forma assimétrica: o processo de otimismo que caracteriza a expansão da liquidez internacional ocorre de forma mais gradual, enquanto que as reversões de humor são usualmente mais abruptas.. Como mostram McCauley e McGuire (2009) e Kohler (2010), as moedas que mais se depreciaram no período mais agudo da crise finan-

10 “É, portanto, um investimento alavancado que implica em descasamento de moedas. A generalização desse tipo de operação confere características específicas à dinâmica das taxas de câmbio. Como particularidade, a forma de alocação da riqueza financeira promovida pelo *carry trade* não se restringe a um processo de alocação de ativos financeiros, mas também de formação de passivos. (ROSSI, 2012: 26)

ceira de 2008 foram aquelas que eram alvo do *carry trade*, enquanto as moedas *funding* da estratégia serviram como porto seguro dos fluxos financeiros e consequentemente apreciaram na crise¹¹.

Nesses termos, os motivos ligados à Conta Financeira justificam a adoção de políticas cambiais para evitar um excesso de volatilidade da taxa de câmbio assim como uma apreciação excessiva da moeda doméstica. Nesse contexto, uma arquitetura de política cambial deve ser montada para neutralizar as distorções financeiras, uma vez que a sujeição da moeda nacional a ciclos especulativos advindos do setor financeiro é incompatível com o desenvolvimento econômico de longo prazo.

Após a crise internacional de 2008, o Brasil avançou na direção de uma política cambial mais ativa. A acumulação de reservas cambiais foi complementada com medidas de controle dos fluxos financeiros (impostos sobre aplicações em renda variável, renda fixa e sobre empréstimos), medidas de regulação do mercado de câmbio interbancário (oneração do excesso de posições vendidas dos bancos no mercado à vista) e sobre o mercado de derivativos cambiais (imposto sobre as posições vendidas em dólar). Essas medidas que foram implementadas e em parte retiradas entre 2008 e 2013, mostraram-se eficientes tanto para melhora qualitativa dos fluxos de capital como para uma menor volatilidade da taxa de câmbio.

Contudo, a despeito da ampliação dos instrumentos de política cambial, alguns aspectos estruturais não foram modificados. Em especial, a permeabilidade do mercado de câmbio brasileiro à especulação financeira é um elemento crítico que deve ser endereçado. A natureza especulativa do mercado de câmbio brasileiro deve-se, sobretudo, ao diferencial de juros da moeda brasileira para as demais e à assimetria de liquidez existente entre o mercado de derivativos e o mercado de câmbio à vista, como discutido em Rossi (2012). Assim, para uma dinâmica da taxa de câmbio menos sujeita às distorções financeiras, se faz necessária uma reforma no mercado de câmbio brasileiro que aumente a liquidez no mercado à vista e reduza a atuação dos especuladores cuja atuação se concentra, sobretudo, no mercado futuro.

Política fiscal, ação anticíclica e a busca por espaço para o investimento

Uma importante tarefa do regime macroeconômico é a de contrarrestar movimentos acentuados do ritmo de atividade, a chamada atuação anticíclica. Essa atuação deve ser guiada pelo objetivo de sustentar o crescimento econômico, e em especial a taxa de investimento, de forma a permitir o avanço das transformações estruturais inerentes ao projeto de desenvolvimento. Para isso, a orientação do gasto público é estratégica, pois é uma fonte autônoma de demanda agregada. Além disso, toda a ênfase na infraestrutura social e nos serviços públicos aqui defendida como norte de um “social-desenvolvimentismo” requer recursos fiscais significativos para sua efetivação.

11 É interessante notar que, no auge da fuga para liquidez da crise de 2008, a moeda japonesa foi a única que se apreciou em relação ao dólar americano. Para McCauley e McGuire (2009) e Kohler (2010) a explicação está no seu papel como moeda *funding* do *carry trade*.

Por estes critérios, a condução da política fiscal tal como se apresenta no Brasil – pautada por metas fiscais anuais – pode e deve ser aprimorada. Isso porque nesse regime não somente o resultado fiscal é pró-cíclico, mas a busca pelo cumprimento da meta ao longo do ano reforça esse caráter pró-cíclico. Há, portanto, uma inadequação no estabelecimento de metas anuais que têm como propósito a sustentabilidade da dívida no longo prazo, e ao mesmo tempo desconsidera-se o ciclo econômico e a relação de endogenia entre o gasto público e o crescimento.

Por definição, o governo tem controle sobre a sua decisão de gasto, mas a sua arrecadação depende da geração de renda, ou do crescimento econômico. Dessa forma, o estabelecimento de uma meta anual implica que, no início do ano, o governo se comprometa com um resultado fiscal com base em uma expectativa de arrecadação, considerando um crescimento econômico estimado. No decorrer do ano, o crescimento pode não se realizar conforme projetado e resultar em uma arrecadação menor do que a prevista, comprometendo o resultado fiscal¹². Diante disso, o governo pode a) anunciar que não vai mais cumprir a meta e prestar contas à sociedade, b) não anunciar nada e, através de descontos e antecipação de dividendos, cumprir contabilmente a meta primária ou c) tomar medidas adicionais para aumentar os impostos ou reduzir os gastos de forma a garantir a meta fiscal do período.

Das três opções, as duas primeiras são ruins para a credibilidade do governo e a última opção é a mais ajustada ao regime fiscal vigente. No entanto é a pior dentre elas: a busca pelo cumprimento da meta através de uma política fiscal emergencial e contracionista retira estímulos à demanda agregada de uma economia já desaquecida e reduz ainda mais o crescimento econômico. Adiciona-se a isso que a saída mais comum para esse tipo de ajuste é o corte ou adiamento de projetos de investimento, uma vez que grande parte das despesas públicas é vinculada e o aumento de impostos ou corte de despesas correntes nem sempre são politicamente factíveis. Ou seja, no curto prazo, a busca pela meta fiscal acrescenta a esse regime fiscal um viés anti-investimento.

Da mesma forma, o regime de meta anual para o superávit primário se mostra inapropriado quando o crescimento econômico é maior do que o projetado pelo governo. Nesse caso, o incentivo é para que o excesso de arrecadação se materialize na expansão do gasto público. Esse gasto adicional, ao impactar a economia já aquecida, pode gerar um excesso de demanda agregada e pressões sobre o nível de preços. Dessa forma, a condução da política fiscal não coopera com o regime de metas de inflação uma vez que ele potencialmente aumenta inflação de demanda e impõe a necessidade do uso de uma política monetária contracionista para o controle de preços.

Em síntese, no regime de metas fiscais anuais, não somente o resultado fiscal é pró-cíclico, mas a busca pelo cumprimento da meta fiscal ao longo do ano reforça esse caráter pró-cíclico e acentua o ciclo econômico. Conforme tratado aqui, as metas de superávit são estabelecidas para períodos

12 Uma forma medir o impacto do ciclo no resultado primário é através da estimativa do resultado primário estrutural. Sobre essa medida, ver Gobetti *et al.* (2010).

anuais através de um modelo que estima a sustentabilidade da dívida no longo prazo. A crítica que se coloca é a inadequação de se estabelecer metas anuais em modelo de longo prazo, desconsiderando o ciclo econômico e a relação de endogenia entre o gasto público e o crescimento.

Há, no entanto, duas formas de neutralizar esse problema e conciliar o regime de metas com a gestão anticíclica da política fiscal. A primeira refere-se ao alongamento da periodicidade da meta de forma a abarcar o ciclo econômico. Uma meta de médio prazo daria mais flexibilidade à política fiscal para atuar de forma a ter momentos expansionistas e outros contracionistas e, na média do período, garantir o superávit previsto. O inconveniente dessa proposta é que ela pressupõe uma conjectura sobre a natureza do ciclo econômico e sua periodicidade, que nem sempre segue um padrão pré-determinado.

A segunda proposição consiste em estabelecer um mecanismo institucional, com regras claras, que permita ao gasto público ser expansionista nos momentos de baixo crescimento e contracionista nos momentos de alto crescimento, preservando assim a continuidade de uma meta de superávit com periodicidade anual. Isso pode ser viável através de um fundo orçamentário com reservas de recursos públicos que, quando acionados, devem ter como finalidade específica o investimento público. Assim, haveria um aparato legal que permitiria a expansão do investimento público na baixa do ciclo econômico e obrigaria o Estado a poupar o excesso de arrecadação na alta do ciclo econômico¹³.

Uma política anticíclica que garanta a sustentação do processo de crescimento também abre espaço fiscal para uma política estrutural de ampliação do investimento público, já apontado anteriormente como motor de expansão da economia e um dos eixos principais da estratégia de desenvolvimento aqui defendida. Investimentos maiores na infraestrutura social teriam efeitos multiplicadores importantes, em termos de emprego, renda, dinamização das economias locais. E, à medida que fossem ampliadas a cobertura e a qualidade dos serviços públicos de educação, saúde, transporte etc., parcela crescente da renda familiar comprometida com estas despesas seria liberada para outros usos. Este segundo efeito é maior para camadas mais pobres da população. A ampliação da renda disponível parece ser instrumento de avanço na distribuição de renda muito mais poderoso (e justo) do que a ampliação de subsídios a prestadores privados, quase sempre de baixa qualidade, destes direitos sociais. O que só reforça a necessidade uma política fiscal pró-investimento público.

Metas de inflação e a flexibilidade necessária

O regime de metas de inflação tem como grandes vantagens o estabelecimento de um compromisso público com a estabilidade de preços e um quadro de referência para a política monetária. Esse regime é flexível quando comparado com as alternativas do regime de metas monetárias e do regime de

13 Vale notar que para um uso mais eficiente da política fiscal anticíclica é preciso recuperar a capacidade do Estado brasileiro de planejamento e execução do investimento público.

ancora cambial,¹⁴ e também se refere à possibilidade de diferentes formas de institucionalização do regime e de gestão do mesmo. A análise do caso brasileiro aponta para a necessidade de uma maior flexibilidade do regime de metas frente a processos de transformações estruturais da economia, característicos do desenvolvimento.

A gestão do regime de metas, conforme o receituário do chamado “novo consenso macroeconômico”, deve se apoiar no uso do instrumento da taxa de juros com o objetivo de afetar a demanda agregada. Entretanto, as causas da inflação não se restringem a um problema de demanda. Há questões estruturais associadas ao processo de desenvolvimento que são fontes de aumento de preços pelo lado da oferta.

O processo de redução da desigualdade de renda, por exemplo, pode causar descompassos entre o crescimento dos salários e da produtividade. Em um primeiro momento, o aumento dos salários reais gera uma pressão de aumento nos custos de produção. Em um segundo momento, a recomposição da margem de lucro dos empresários gera uma nova rodada de aumento de preços que, por sua vez, reduz os salários reais.¹⁵ Adicionalmente, o processo de redistribuição de renda também resulta em mudanças do lado da demanda, uma vez que a entrada de novas classes de consumo amplia o mercado e exige adaptações nas condições da oferta que podem levar tempo.¹⁶

Outra pressão de custos decorrente do processo de desenvolvimento é o surgimento de gargalos como infraestrutura, transporte, logística, energia etc. Os investimentos em infraestrutura são uma das frentes de expansão do desenvolvimento que além de motor de crescimento e eixo do desenvolvimento, são absolutamente necessários para que esse processo não esbarre em uma inflação derivada de um aumento dos custos de produção. Dessa forma, medidas de política fiscal que expandam ou incentivem o investimento em setores estratégicos, têm um papel importante também para a política de controle de preços.

A flutuação dos preços de *commodities* é outra origem importante de inflação de custos. No passado recente, a taxa de câmbio tem sido um canal importante de transmissão da política monetária, e de absorção de choques de oferta oriundos dos preços de *commodities*. Entretanto, o uso da taxa de câmbio para essa finalidade é extremamente problemático por conta do padrão de volatilidade de preços de *commodities*. Na medida em que a taxa de câmbio reproduz esse padrão de volatilidade prejudica as exportações industriais e o investimento produtivo.

14 Evidentemente ele é menos flexível do que um regime monetário puramente discricionário.

15 Por sua vez, o repasse da alta dos custos de produção para os preços depende da estrutura dos setores produtivos. “É razoável considerar que, em geral, setores oligopolizados (com maior poder de mercado) tendem a ser mais inflacionários por pelo menos duas possíveis razões: i) têm maior capacidade de repassar para os preços aumentos de custo; e ii) podem ser relativamente imunes aos efeitos contracionistas da política monetária, visto que não necessariamente concorrem via preço.” (MODENESI *et al.*, 2012: 205)

16 Esse processo está associado ao eixo de expansão do mercado interno de consumo de massa proposto por Bielschowsky (2012) e já comentado na seção I.

Como instrumento alternativo, pode-se apontar o manejo de tarifas de importação e exportação como auxiliar ao regime de metas de inflação. No caso de produtos predominantemente importados, como o trigo, por exemplo, a redução das tarifas de importação pode ser usada nos momentos de aumento de preços desse produto no mercado internacional. No caso do aumento do preço de produtos da pauta de exportação brasileira que tenham impacto importante no índice de inflação, o imposto sobre exportações é uma alternativa. Esse aumento terá como efeito o redirecionamento da produção destinada à exportação para o mercado interno, aumentando a oferta e reduzindo os preços.

No caso das *commodities* e nos demais casos onde a inflação decorre de problemas de oferta, a eficácia do uso da taxa de juros como instrumento de política monetária é extremamente limitada. O aumento dos juros tende a inibir o investimento e retraindo a oferta, logo, reforça as causas da inflação.¹⁷ Ou seja, a contração monetária pode afetar a demanda agregada, reduzindo o crescimento sem afetar a causa originária da inflação.¹⁸ Dessa forma, deve-se considerar instrumentos alternativos e auxiliares a política monetária no regime de metas de inflação.

Em síntese, o regime de metas de inflação pode ser adequado para o projeto desenvolvimentista aqui defendido porque é flexível. Mas sua gestão deve considerar três pontos importantes: 1) que a meta de inflação não seja um objetivo exclusivo da política monetária, 2) que a meta de inflação seja flexível o suficiente para acomodar as pressões de preços decorrentes das transformações estruturais inerentes ao processo de desenvolvimento e outros choques de oferta, e 3) que a taxa de juros não seja o único instrumento para atingir a meta de inflação e que outros instrumentos sejam usados dependendo da origem do fenômeno e da natureza do impulso inflacionário.

Além dessas questões, o regime de metas de inflação deve ser compatível com a transição da economia brasileira para um padrão de juros mais baixos. Essa transição é absolutamente necessária para criar um ambiente macroeconômico mais adequado ao investimento produtivo e que permita o desenvolvimento de um sistema de crédito de financiamento de longo prazo e uma melhora na competitividade do setor produtivo. Essa transição será responsável por profundas mudanças estruturais na economia, uma vez que a queda da taxa de juros básica deve estar acompanhada da queda das demais taxas de rentabilidade do sistema.

A gestão do regime de metas de inflação no Brasil mostrou alguns avanços nos anos recentes. Em particular, destaca-se a preocupação com o crescimento econômico que se manifestou nos recorrentes discursos das autoridades monetárias e o uso das políticas macroprudenciais como instrumento alternativo à taxa de juros para o controle da inflação. A significativa redução dos patamares da taxa Selic pelo Banco Central ao longo de 2011 e 2012 foi uma demonstração explícita da intenção de

17 Além disso, os juros nominais devem ser considerados como componente de custos para as empresas, tanto um custo financeiro para as empresas endividadas quanto um custo de oportunidade do capital para todas as firmas (SERRANO, 2010).

18 Dependendo da combinação de fatores, o aumento de juros pode até levar a um aumento da inflação, uma vez que reduz a capacidade de oferta.

reduzir esta anomalia da economia brasileira, aproveitando as conjunturas favoráveis e inclusive enfrentando as poderosas resistências que se levantam contra a redução do custo do dinheiro no Brasil. Desde abril de 2013, no entanto, este preço-chave volta a subir, em movimento que de fato responde a uma elevação da inflação, mas que não deveria significar uma volta aos patamares – e à rigidez dos objetivos e instrumentos – verificados na política econômica até 2011.

Considerações finais

Este artigo procurou refletir, à luz da experiência brasileira recente e de suas possibilidades futuras, sobre as relações entre duas dimensões da realidade econômica, e das políticas econômicas, geralmente analisadas de modo desconexo: a gestão macroeconômica e a estratégia de desenvolvimento. A mensagem final é a de que, a despeito das separações necessárias entre estas duas óticas, elas precisam estar sintonizadas. Principalmente quando não se compartilha da visão que enxerga nas forças de mercado o poder de, garantida a estabilidade e liberdade para sua atuação, encaminhar as tarefas do desenvolvimento.

Em termos mais precisos, é necessário que as políticas cambial, fiscal e monetária, que sozinhas não são condição suficiente para o desenvolvimento, criem condições mínimas (e o mínimo possível de constrangimentos) para os objetivos de mais longo prazo do país – a saber: a defesa do interesse e do espaço nacional, um papel relevante para a atuação do Estado, a sofisticação da estrutura produtiva e, o ponto destacado aqui, a redução das desigualdades sociais que caracterizam historicamente o Brasil.

Este último aspecto, que justifica o rótulo “social-desenvolvimentista”, deve significar um avanço em relação às inegáveis conquistas da última década, principalmente na forma de ampliação e melhora na oferta de bens públicos. O investimento na infraestrutura social e nas condições de vida da população, especialmente nos centros urbanos, é complemento necessário e urgente às melhoras na distribuição pessoal da renda – que devem continuar em marcha, pois o caminho é muito longo até que patamares aceitáveis sejam atingidos. A justificar tais escolhas, não só os imperativos de ordem política e moral, mas também os impactos econômicos positivos que o avanço social têm causado e podem continuar a causar no país. Principalmente diante de uma série de constrangimentos externos que apontam o mercado doméstico como grande (e talvez única) fonte de dinamismo.

Para dar conta desta renovação e aprofundamento do caráter social do desenvolvimento brasileiro, o regime macroeconômico é, sim, condição necessária. Deve, portanto, fazer parte do planejamento estratégico e se articular de forma reforçadora com outras políticas de desenvolvimento como as políticas social, industrial, tecnológica, de investimento público, de infraestrutura, salarial etc.

A análise dos regimes de câmbio flutuante, de meta fiscal primária anual e de metas de inflação mostra que os pressupostos teóricos que dão substrato aos mesmos não convergem com o projeto social-desenvolvimentista. Esse regime macroeconômico foi originalmente concebido para impor limites **à discricionariedade da atuação do Estado e submeter** as autoridades políticas aos princípios de uma visão liberal de desenvolvimento, onde o mercado é o principal protagonista. Entretanto, não se pode estabelecer uma correspondência direta entre esses princípios teóricos e a operacionalização do regime macro, que tem mostrado ser flexível na gestão política.

Neste sentido preciso, avaliou-se que o atual quadro institucional macroeconômico pode ser suficientemente flexível para acomodar um projeto de desenvolvimento onde o Estado tem papel de indutor e o social seja o foco central de sua atuação. É evidente que é preciso avançar nesta direção, como apontado: aumentar o controle sobre o funcionamento do mercado de câmbio; tornar a política fiscal efetivamente anticíclica e com maior espaço para o investimento público; garantir que a flexibilidade permitida pelas metas de inflação se traduza em reduções sustentáveis das taxas de juros no país.

Mas a presente análise é, no final das contas, otimista quanto à compatibilização entre as duas dimensões tratadas. Ou melhor: não considera que o debate sobre um eventual abandono ou não do chamado “tripé” macroeconômico deva ser o foco quando o objetivo é aprofundar e renovar os traços virtuosos de um estilo de desenvolvimento que se insinuou nos últimos anos. A institucionalidade dos regimes de câmbio flutuante, meta fiscal primária e meta de inflação podem se acomodar ao projeto social-desenvolvimentista considerando alguns aprimoramentos e uma gestão mais adequada.

Referências bibliográficas

- BALTAR, P. (2013). Crescimento da Economia e Mercado de Trabalho no Brasil. IPEA/IE-Unicamp, *mimeo*.
- BASTOS, P. P. (2012) A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo, *Economia e Sociedade*, Campinas, v.21, N° Especial, dez 2012.
- BIANCARELLI, A. (2013). Por Uma Agenda Social-Desenvolvimentista para o Brasil. *FPA Discute: Desenvolvimento*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. Disponível em <http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/fpa-discute-desenvolvimento-v2-1.pdf>.
- BIELSCHOWSKY, R. (2012). Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. *Economia e Sociedade* v. 21, n. Especial, pp. 729-747.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2008) The Dutch Disease and its Neutralization: a Ricardian Approach. *Revista de Economia Política*. Vol. 28, nº. 1 (109), pp. 47-71, Jan./Mar. 2008.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; GALA, P. (2010) Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento, *Revista de Economia Política*, v. 30, N. 4: 663-686.
- CAGNIN, R, CINTRA, M. FARHI, M. & ALMEIDA, J. (2008) O debate em torno dos fundos cambiais: experiências internacionais, Texto para Discussão, IE/UNICAMP, n. 150, nov. 2008.

CARNEIRO, R. (2012) Velhos e novos desenvolvimentismos, *Economia e Sociedade*, Campinas, v.21, Número Especial, dez 2012.

CASTRO, J. A. (2012). Política social e desenvolvimento no Brasil. *Economia e Sociedade* v. 21, n. Especial, pp. 1011-1042.

DEDECCA, C. (2013). A redução da desigualdade e seus desafios. IPEA/IE-Unicamp, *mimeo*.

FONSECA, P. (2004) Gênese e percursos do desenvolvimentismo no Brasil, *Revista pesquisa e debate*, São Paulo, PUCSP, 15(2): 225-56.

GOBETTI, S. W. *et al.* (2010) Resultado Fiscal Estrutural: um passo para a institucionalização de políticas anticíclicas no Brasil, *Texto pra discussão do IPEA*, 1515.

HICKS, J. (1974) *The Crisis in Keynesian Economics*. New York: Basic Books.

KOHLER, M. (2010) Exchange rates during financial crises, *BIS Quarterly Review*, March 2010.

LOPREATO, F. (2011) *Caminhos da política fiscal do Brasil*, Tese de Livre Docência, IE- Unicamp, Campinas, 2011.

McCAULEY, R. N. & MCCGUIRE, P. (2009) Dollar appreciation in 2008: safe haven, carry trades, dollar shortage and overhedging, *BIS Quarterly Review*, pp. 85-93, December 2009.

PRATES, D. M. (2002) Crises financeiras dos países “emergentes”: uma interpretação heterodoxa, Campinas: IE/UNICAMP, *Tese de Doutorado*.

ROSSI, P. (2012) Taxa de câmbio no Brasil: dinâmicas da arbitragem e da especulação, *Tese de Doutorado*, Campinas, IE-UNICAMP.

SERRANO, F. (2010) O conflito distributivo e a teoria da inflação inercial, *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 395-421, maio/ago.

Projeto Esplanada Sustentável: um caso de trajetória de múltiplos fluxos



Esplanada Sustainable Project: a case of multiple streams framework

Caio Castelliano de Vasconcelos <caio.castelliano@hotmail.com>

Advogado da União. Coordenador-Geral de Informações Estratégicas da Procuradoria-Geral da União. Mestre em Administração pela UnB. Brasília, Brasil.

Ronaldo Alves Nogueira <ronaldoppga@unb.br>

Analista de Finanças e Controle. Assessor Especial de Controle Interno do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Doutorando em Administração pela UnB. Brasília, Brasil.

Recebido 26-ago-14 **Aceito** 05-set-14

Resumo O Projeto Esplanada Sustentável (PES) busca promover o uso sustentável de recursos naturais na Administração Pública Federal. O objetivo do presente artigo é analisar como o projeto entrou na agenda governamental, pela perspectiva da Teoria dos Múltiplos Fluxos. A partir de análise documental do projeto e entrevistas com atores chaves dos ministérios diretamente envolvidos, foi possível identificar o fluxo das soluções (políticas públicas que tratavam o uso de recursos naturais de forma isolada), o fluxo dos problemas (*feedback* de políticas governamentais elaborado por órgão de controle) e o fluxo político (mudança de governo em cenário de controle fiscal). Demonstra-se como empreendedores políticos agiram para aproveitar a janela de oportunidade proporcionada pela junção dos três fluxos.

Palavras-chave Teoria dos Múltiplos Fluxos; Empreendedores Políticos; Sustentabilidade.

Abstract *The Esplanada Sustainable Project (PES) seeks to promote the sustainable use of natural resources in the Federal Public Administration. This paper aims to analyze how the project went on the government agenda, by the lens of the Multiple Streams framework. Based on document analysis and interviews with key actors directly involved, this lens was able to identify the flow of solutions (public policies that addressed the use of natural resources), the flow of problems (feed-*

back of government policies developed by external control agency) and the political flow (change of government in fiscal control scenario). That demonstrates how policy entrepreneurs have moved to seize the policy window of opportunity provided by the junction of this three streams.

Key-words *Multiple Streams Theory; Policy entrepreneurs; Sustainability.*

1. Introdução

O Projeto Esplanada Sustentável (PES) é uma iniciativa que tem por objetivo principal incentivar órgãos e instituições públicas federais a implementar ações voltadas ao uso racional de recursos naturais, promovendo a sustentabilidade ambiental e socioeconômica na Administração Pública Federal (Brasil, 2012). O Projeto foi oficialmente instituído em junho de 2012, a partir de uma iniciativa conjunta dos Ministérios do Planejamento (MP), Meio Ambiente (MMA), Minas e Energia (MME) e Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que procuraram integrar ações que estavam sendo desenvolvidos de forma isolada dentro de cada Ministério.

Enquanto o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão desenvolvia o Programa de Eficiência do Gasto Público (PEG), o Ministério de Minas e Energia coordenava o Subprograma de Eficiência Energética em Prédios Públicos (Procel EPP), o Ministério do Meio Ambiente era responsável pela Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome procurava incentivar a Coleta Seletiva Solidária. Todos estes projetos abordavam, a sua maneira, a questão do uso sustentável de recursos naturais no âmbito do Governo Federal.

O mecanismo de funcionamento do PES ocorre da seguinte maneira: os órgãos públicos federais interessados assinam um Termo de Adesão com o Ministério do Planejamento, comprometendo-se a diminuir o uso de determinados recursos naturais (energia, água, papel, etc.). Ao final do ano, verifica-se qual foi a economia gerada e o Ministério do Planejamento devolve metade do valor economizado para o órgão aderente, na forma de aumento no limite orçamentário-financeiro. No entanto, a liberação dos valores só é feita após o órgão apresentar um Plano de Aplicação dos Recursos, que devem ser investidos prioritariamente em ações sustentáveis, gerando novas economias e reiniciando o ciclo.

O presente artigo procura analisar como o Projeto Esplanada Sustentável entrou na agenda governamental. Serão abordados os motivos, razões e circunstâncias que levaram à ampliação do projeto de alguns poucos órgãos em Brasília para todo o Poder Executivo Federal no país. A análise da entrada do projeto na agenda governamental é feita a partir da Teoria dos Múltiplos Fluxos, desenvolvida por Jonh Kingdon (1995), que procura explicar como um problema passa a ser objeto de uma política pública em um determinado momento. Segundo esse modelo, existem três fluxos decisórios que seguem seu curso de forma relativamente independente: o fluxo dos problemas (*problems*), o fluxo das soluções ou políticas públicas (*public policies*) e o fluxo da política (*politics*). Quando esses fluxos se encontram, abre-se uma janela de oportunidade para que determinada política pública entre na

agenda e seja posteriormente implementada, o que ocorre mediante a atuação dos empreendedores políticos (Kingdon, 1995).

À partir da perspectiva da Teoria dos Múltiplos Fluxos, os fluxos que compõem o Projeto Esplanada Sustentável foram estudados por meio de análise documental sobre o Projeto (atos normativos, decisão de órgãos de controle etc.) e de entrevistas realizadas com atores chaves nos Ministérios diretamente envolvidos. Foram feitas três entrevistas semi-estruturadas: uma com Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente, que havia empreendido o PES no Ministério do Planejamento, outra com Secretário Adjunto de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, à frente do projeto, e uma terceira com ator do Ministério do Meio Ambiente que acompanhou o surgimento e evolução do PES (gerente de projeto da Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental). A compilação e sobreposição das entrevistas foram suficientes para o mapeamento dos fluxos que levaram ao estabelecimento do projeto, como ação pública voltada à sustentabilidade e redução de gastos públicos.

A primeira parte do artigo descreve e explica a Teoria dos Múltiplos Fluxos, abordando seus principais conceitos. Na segunda parte, são apresentados os fluxos que deram origem ao Projeto Esplanada Sustentável, detalhando o fluxo dos problemas, o fluxo das soluções e o fluxo da política no caso concreto. Na terceira parte, demonstra-se como se deu o processo de acoplamento dos três fluxos, a abertura da janela de oportunidade e o papel dos empreendedores políticos. Na quarta parte, é feita uma breve análise crítica sobre o PES.

2. Teoria dos Múltiplos Fluxos

Kingdon (1995) desenvolve sua teoria como resposta a seguinte indagação: “o que faz com que as pessoas, dentro e ao redor do governo, se dediquem, em um dado momento, a um tema e não a outros?”. Não se trata aqui de analisar o processo decisório, mas sim de fazer um estudo sobre o processo pré-decisório, mais especificamente a maneira pela qual determinados temas passam a fazer parte da agenda governamental. Em suma, a teoria busca explicar como os problemas são pautados no âmbito de governos. Numa visão geral, as lentes de múltiplos fluxos foram adaptadas por Kingdon da tradição do modelo de lata de lixo das escolhas organizacionais de Cohen, March e Olsen (1972).

A agenda governamental é a lista de temas ou problemas que é alvo de atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas de fora do governo, mas estritamente associadas às autoridades (Kingdon, 1995). No entanto, devido à complexidade e ao volume, apenas alguns desses temas são realmente considerados para decisão, compondo a chamada “agenda decisional” (Capella, 2007). Para Kingdon, um tema entra na agenda decisional quando três fluxos relativamente independentes se encontram: o fluxo dos problemas (*problems*), o fluxo das soluções ou políticas públicas (*public policies*) e o fluxo da política (*politics*).

O fluxo dos problemas funciona mediante a transformação de questões em problemas. Questões são situações sociais percebidas, que se transformam em problemas quando atores políticos acreditam que devem fazer algo a respeito. Essa transformação ocorre a partir de três mecanismos básicos: indicadores, crises e *feedback* de ações governamentais (Capella, 2007). A piora em um indicador importante (ex: taxa de desemprego) pode fazer com que uma questão seja percebida como problemática. O mesmo ocorre quando da ocorrência de crises, desastres ou eventos importantes (*focusing events*), que geralmente reforçam a atenção sobre um problema preexistente. Por fim, o *feedback* de ações governamentais também pode fazer com que certos temas passem a ser vistos como prioritários. O monitoramento dos gastos, o acompanhamento das atividades de implementação, o cumprimento de metas, possíveis reclamações de servidores ou cidadãos e o surgimento de consequências não antecipadas são mecanismos que podem trazer os problemas para o centro das atenções dos formuladores de políticas (Capella, 2007). Para Zahariadis (2007), o *feedback* de programas já existentes é importante pois ajuda a demonstrar o que funciona e o que não funciona.

O fluxo das soluções é o conjunto de ideias e alternativas que se apresentam como propostas de políticas públicas. As soluções são geradas em comunidades de políticas públicas (*policy communities*) e, em seu estágio inicial, flutuam em algo que Kingdon define como “caldo primitivo” de políticas (*policy primeval soup*). Algumas destas ideias são descartadas, outras são combinadas com propostas diversas e, após análise de viabilidade técnica e econômica, algumas soluções acabam sobrevivendo. Por meio de um processo de persuasão, essas soluções se difundem na comunidade (*soften up*) e, logo em seguida, ocorre um efeito multiplicador e as propostas ganham cada vez mais adeptos (*bandwagon*). Após esse processo de “seleção natural”, uma lista restrita de propostas é reconhecida como potencialmente viável (Capella, 2007).

O fluxo da política tem uma dinâmica própria. Ao invés da persuasão e da difusão de ideias, característicos do fluxo das soluções, funciona aqui o processo de barganha e negociação política. Três elementos influenciam o funcionamento do fluxo da política propriamente dita: a opinião pública, os grupos de pressão e as mudanças de governo (Kingdon, 1995). A opinião pública (*national mood*) é o compartilhamento de certa visão sobre determinada questão por parte majoritária da população, em dado momento. Já os grupos de pressão são caracterizados por forças políticas organizadas em torno de um mesmo interesse. Muitas vezes, grupos de pressão inviabilizam a tramitação de determinadas propostas. O terceiro fator é a mudança de pessoas em posições estratégicas no governo, seja no Poder Executivo, no Congresso ou em empresas públicas. Para Kingdon (1995), o início de um novo governo é o momento mais propício para mudanças na agenda, mas essa mudança também pode acontecer pela troca de um ator chave para aquela política ou pela mudança de competência para tratar sobre uma questão de um órgão para outro.

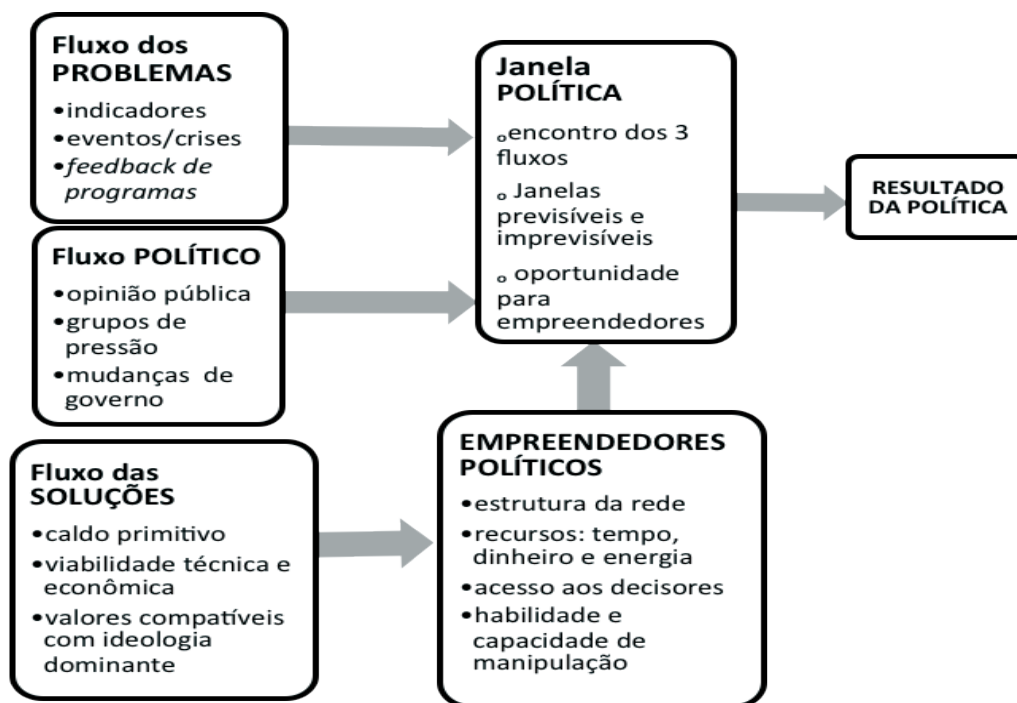
Em alguns momentos críticos, esses três fluxos se encontram, abrindo uma janela para decisões. Essas janelas podem ser previsíveis, como discussões orçamentárias anuais, ou imprevisíveis, como

catástrofes naturais, mas sempre são de curta duração (Zahariadis, 2007). Os empreendedores políticos devem perceber esse momento e agir imediatamente para aproveitar a oportunidade.

Para entender como esses fluxos são acoplados, é necessário analisar como a atenção é racionalizada, como a busca por soluções é feita e como a seleção pode ser manipulada. Atenção é um ativo escasso. A estrutura organizacional funciona como filtro, selecionando o que chega aos decisores (Zahariadis, 2007). Para isso, o sistema inteiro é dividido em setores. Problemas e soluções são primeiramente tratados dentro de cada setor antes de serem levados aos políticos. Mesmo após esse primeiro filtro, ainda existe uma grande quantidade de problemas e soluções a serem tratados.

É nesse momento que entram em ação os empreendedores de política pública, para garantir atenção dos políticos às suas propostas. A busca por soluções depende do nível de estruturação das redes de políticas públicas. Quanto maior a organização e mais integrada for a estrutura dessas redes, maior será a tendência de que suas propostas sejam adotadas. A seleção de propostas também depende das estratégias de manipulação e da habilidade usada pelos empreendedores. Nem todos os empreendedores têm sucesso todas as vezes. São maiores as chances daqueles que tem mais acesso aos tomadores de decisão e aqueles que possuem mais recursos, na forma de tempo, dinheiro e energia, para viabilizar suas propostas (Zahariadis, 2007). A Figura 1 abaixo mostra como se dá a relação entre os fluxos e a influência dos empreendedores políticos no resultado final da política, conforme analisado acima:

Figura 1. Diagrama de análise dos Múltiplos Fluxos (MF)



Fonte: adaptado de Zahariadis (2007)

3. Projeto Esplanada Sustentável

3.1 Fluxo das Soluções

De acordo com a Teoria dos Múltiplos Fluxos, cada fluxo funciona de forma relativamente independente. As ideias geradas no fluxo das soluções não estão necessariamente relacionadas a percepção de problemas específicos. Como explicado por Capella (2007, p. 91), “as pessoas geralmente criam soluções e, então, procuram problemas para os quais possam apresentar suas soluções”.

No Brasil, as soluções, ou melhor, as respostas políticas para o problema ambiental, seguiram trajetória não-linear. Diversas iniciativas corroboram para o desenvolvimento sustentável. Entretanto, os objetivos específicos de cada iniciativa são distintos e atendem a agendas setoriais bem definidas.

No âmbito do MMA surgiu a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), uma tentativa de difundir uma cultura socioambiental e incorporar critérios de sustentabilidade às atividades da Administração Pública. Criado ao final de 1999, foi institucionalizado depois pela Portaria nº 510/2002. A estratégia de implantação em órgãos da Administração Pública em todo o país, por adesão, em qualquer esfera, nos três poderes, é fundada em seis eixos temáticos, quais sejam: I - uso racional dos recursos naturais e bens públicos; II - gestão adequada dos resíduos gerados; III - melhoria da qualidade de vida no ambiente de trabalho; IV - sensibilização e capacitação dos servidores; V - contratações de bens e serviços com sustentabilidade; VI - implementação de critérios para construções sustentáveis (Brasil, 2011).

No setor elétrico, outra iniciativa relevante contribui para o desenvolvimento sustentável. Patrocinado pelos Ministérios de Minas e Energia e da Indústria e Comércio, e gerido pela Eletrobrás, surgiu em 1995 o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel), com objetivo de promover a racionalização da produção e do consumo de energia elétrica, eliminar os desperdícios e reduzir os custos e os investimentos setoriais. Esse programa se sustenta em recursos da empresa pública Eletrobrás e da Reserva Global de Reversão (RGR). O programa teve grande protagonismo no período de crise de fornecimento no setor, conhecido como “apagão” (Brasil, 2011).

O programa ainda prossegue e se ampliou com a criação de um Centro Brasileiro de Informação de Eficiência Energética (Procel Info), com recursos doados pelo *Global Environment Facility* (GEF) ao governo brasileiro, por intermédio do Banco Mundial - Bird, com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). Dentro do Procel, existe um Subprograma destinado especificamente para a Administração Pública: o Subprograma de Eficiência Energética em Prédios Públicos - Procel EPP (Brasil, 2011).

Na área social, mais especificamente por esforços do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, surgiu uma iniciativa de apoio ao desenvolvimento sustentável, mas voltada aos catadores de lixo, um subgrupo do público alvo de políticas de inclusão produtiva. Em 2006, o Presidente Lula,

por meio do Decreto nº 5.940/2006, institui a destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, sem ônus, de todos os resíduos recicláveis descartados pela administração pública federal, garantindo legalidade à doação desses bens.

Declaradamente, o objetivo dessa iniciativa é contribuir para o acesso desses trabalhadores, considerados marginalizados pela sociedade, à cidadania, à oportunidade de renda e à inclusão social. Para além da questão social, a Coleta Seletiva Solidária é uma estratégia que ajuda na construção de uma cultura de gestão dos resíduos, no âmbito da administração pública, e se soma aos princípios e metas estabelecidos pela A3P – Agenda Ambiental da Administração Pública. Mais recentemente, essa iniciativa foi transferida para a Secretaria-Geral da Presidência da República.

Em outra frente de atuação, e patrocinado por empreendedores do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, foi criado o Programa de Eficiência do Gasto (PEG). Em 2007, havia, segundo entrevistado do Ministério do Planejamento, uma percepção dentro do órgão de que era preciso aprimorar o processo de diminuição dos gastos públicos, que até então se limitava à redução de despesas em relação ao ano anterior, o que acabava por não gerar melhorias.

A Secretaria de Orçamento Federal (SOF), segundo o entrevistado, começou a estudar experiências bem sucedidas na diminuição dos gastos públicos e identificou algumas iniciativas que poderiam servir de referência: o Choque de Gestão de Minas Gerais, um trabalho feito no Rio Grande do Sul chamado Gerenciamento Matricial da Despesa (GMD) e um caso da Caixa Econômica Federal, que desenvolvia o Programa de Racionalização da Despesa e de Diminuição de Desperdícios. Do contato com esses agentes, surgiu a ideia do Programa de Eficiência do Gasto (PEG), definido como o “embrião do Programa Esplanada Sustentável”. A proposta foi apresentada ao Ministro do Planejamento, que optou por uma experiência piloto em alguns órgãos, para testar a ideia.

Um grupo de oito analistas de planejamento e especialistas em gestão, recém nomeados pelo MP, foi designado para acompanhar e facilitar o trabalho dos consultores, fornecendo acesso às informações e articulando as visitas aos órgãos beneficiados pela consultoria. O piloto durou 18 meses e foi feito em 5 Ministérios: Planejamento, Educação, Transportes, Justiça e Comunicações.

Segundo o entrevistado que passou tanto pelo MP quanto pelo MMA, empreendedor desse primeiro momento, a intenção do piloto era cuidar da estrutura predial, instalações físicas e despesas de custo como energia, água e combustível, o que foi definido como um projeto para o “*housekeeping*”. Segundo esse entrevistado, a iniciativa teve sucesso naqueles ministérios onde o gestor “comprou” a ideia e existia um suporte político-administrativo para execução das medidas, como ocorreu no próprio Ministério do Planejamento.

O processo de absorção da metodologia permitiu que, ao fim do contrato com a empresa de consultoria, a administração optasse pela não prorrogação, assumindo o papel de monitoramento da qualidade do gasto público. Por meio de acompanhamento de contratos de itens semelhantes em diversos

órgãos, a Administração estaria apta a estabelecer parâmetros de eficiência capazes de eliminar desperdícios na gestão de serviços e suprimentos fornecidos por empresas. O objetivo declarado do programa PEG era gerar resultados econômicos.

Nos tópicos seguintes, será abordado, à luz da Teoria dos Múltiplos Fluxos, o processo de transformação do PEG para o Projeto Esplanada Sustentável (PES) e como uma agenda exclusiva de redução de gastos adquiriu um viés ambiental.

3.2 Fluxo dos Problemas

Durante os primeiros estágios do Programa de Eficiência do Gasto, surgiu a necessidade de manter contato com o Ministério de Minas e Energia, que seria o especialista em gasto energético. Nesse momento, descobriu-se que o Ministério do Meio Ambiente já tinha se comunicado com o de Minas e Energia, justamente com o mesmo objetivo. Foi quando surgiu a primeira interação entre os Ministérios do Planejamento, de Minas e Energia e o do Meio Ambiente. Das reuniões entre esses ministérios surgiu a ideia de tentar associar os projetos que estavam sendo desenvolvidos: Programa de Eficiência do Gasto - PEG (Planejamento), Subprograma de Eficiência Energética em Prédios Públicos – Procell/EPP (Minas e Energia) e Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P (Meio Ambiente).

Na época em que esse grupo interministerial estava se reunindo, ocorreu um fato que pareceu ser decisivo para a consolidação do projeto: a entrada em cena do Tribunal de Contas da União (TCU), que iniciara uma auditoria operacional justamente sobre a temática ambiental, investigando medidas para a Administração Pública diminuir o uso de recursos naturais. A equipe de auditores do TCU estudou os projetos que estavam sendo desenvolvidos pelo grupo. O entrevistado da área ambiental descreve o trabalho do TCU: “na verdade o TCU fez uma auditoria operacional e, a partir dessa auditoria, identificou 3 programas potenciais que trabalhavam no mesmo assunto, mas que não conversavam entre si: o A3P, o Procel e o PEG” (Brasil, 2011).¹

O principal item de atenção do TCU era a falta de integração entre os projetos: “você precisam se integrar, porque os programas trazem impactos positivos para a administração pública e esses impactos precisam ser potencializados” (entrevistado da área ambiental reportando o posicionamento do TCU). Uma vez identificado esse achado de auditoria, e positivamente surpreso com os projetos que estavam sendo desenvolvidos, o entrevistado da área econômica reportou fala da equipe do TCU se dispondo a contribuir com a integração: “o trabalho é muito bacana, a gente vai ajudar vocês”.

1 Auditoria operacional realizada em conjunto pela 8ª Secex e pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog, no período de 2 a 20/8/2010, por força do Acórdão 1.260/2010-TCU-Segunda Câmara, com objetivo de avaliar em que medidas as ações adotadas pela Administração Pública nas áreas de redução de consumo próprio de papel, energia elétrica e de água atingiram os objetivos propostos.

De fato, em junho de 2011, após a auditoria operacional, o TCU publicou o Acórdão 1752/2011 - Plenário, com a seguinte recomendação ao Ministério do Planejamento:

9.8. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que incentive os órgãos e instituições públicas federais a adotarem um modelo de gestão organizacional estruturado na implementação de ações voltadas ao uso racional de recursos naturais, a exemplo das orientações fornecidas pelos Programas A3P, PEG e Procel EPP.

As conclusões da auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União funcionaram como um *feedback* de programas governamentais que estavam sendo desenvolvidos no âmbito do Governo Federal. Esse *feedback*, feito na forma de recomendação de uma corte de contas, poderia ser caracterizado como o problema que ajudou a impulsionar as mudanças necessárias à transformação do PEG em Projeto Esplanada Sustentável.

Para o entrevistado do órgão ambiental, o Acórdão do TCU foi o fato que definiu o surgimento do PES: “primeiro tem que pensar que o Projeto Esplanada Sustentável surgiu em um contexto a partir do controle”. Na visão do entrevistado do Ministério do Planejamento, “No fundo o que eles fizeram foi para reforçar o projeto, para que de fato ele deslanchasse”.

Após a recomendação feita pelo Tribunal de Contas da União, o projeto realmente ganhou novo impulso e o tema passou a ser debatido de forma mais estruturada entre os Ministérios envolvidos. Nesse momento, o Coleta Seletiva Solidária foi integrado ao PES, como uma demanda do Ministério do Meio Ambiente, pois tal projeto já fazia parte do Programa A3P. Desse modo, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome também passou a integrar o grupo, uma vez que era o responsável direto pela iniciativa.

3.3 Fluxo da Política

O *feedback* proporcionado pelo Tribunal de Contas da União poderia não ter o efeito desejado caso não tivesse encontrado um ambiente político propício ao desenvolvimento das ações sugeridas. O ambiente político é marcado pelas condições econômicas e, portanto, para compreendê-lo torna-se necessária uma breve avaliação do cenário daquele período.

As turbulências no mercado financeiro em 2008 geraram uma crise de primeira ordem, ou seja, crise de liquidez e de risco de crédito. A origem da crise se deu na alta inadimplência das hipotecas de alto risco que foram utilizadas para a emissão de títulos derivativos com rendimentos vinculados aos pagamentos dos mutuários (*subprime*). Esses instrumentos financeiros autorregulados permitiram no passado um círculo virtuoso baseado no aumento do crédito, na queda do desemprego, no aumento dos preços imobiliários (garantias hipotecárias) que, por sua vez, alimentavam o incremento do crédito. Assim, um instrumento inovador, baseado em mercado de derivativos – títulos respaldados em outros ativos numa estrutura de subordinação, foi utilizado de maneira desenfreada e desregulada.

Esse mercado cresceu com o grande apetite dos fundos de investimento e de pensão. De modo paradoxal, esses títulos gozavam do respaldo das agências de *rating* como títulos de alta qualidade (Hersen e Lima, 2011; Machado e Silveira, 2013).

As quebras começaram nas instituições financeiras e atingiram o pilar dos mercados financeiros, que são os mercados interbancários, que garantem liquidez aos bancos. Houve uma crise de confiança entre as grandes instituições porque não se sabia quais delas estavam realmente expostas aos ativos subprime, tendo em vista que se retiraram dos balanços das instituições emissoras dos empréstimos em troca de títulos garantidores. Como os grandes perdedores foram os mais importantes bancos internacionais, a capacidade de autorregulamentação restou questionada. O dilema dos Bancos Centrais de todo o mundo passou a ser, além da inflação, acudir o sistema financeiro. O debate sobre a estrutura do sistema financeiro internacional alcançou a agenda de todos os líderes mundiais (foi o principal tema da cúpula do G-20 em novembro de 2008 e do Fórum Econômico Mundial em janeiro de 2009). Em todo o mundo, iniciativas estatais correram para socorrer os bancos e reduzir os efeitos econômicos da crise de liquidez. A crise mudou a visão do mundo sobre o papel regulador do Estado (Hersen e Lima, 2011; Machado e Silveira, 2013).

Nesse contexto econômico de crise, que reduziria a demanda mundial, o governo brasileiro optou por aquecer a demanda interna. Dessa maneira, fomentou o crédito direto ao consumidor, através dos bancos oficiais, e aproveitou o momento para aquisições que mantivessem a capacidade industrial instalada em nível aquecido. Embora com crescimento baixo em 2009, o Brasil foi considerado um dos primeiros países a sair da crise. Durante o ano de 2011 houve um recrudescimento da crise e uma questão se colocou como desafio ao novo governo: a redução da demanda mundial por *commodities* exigiria uma adequação da despesa pública, tendo em vista a eminente redução de receitas. Nesse cenário, um projeto de redução das despesas públicas administrativas seria necessário para contribuir com o esforço da política fiscal (Brasil, 2011b).

Cabe lembrar, aqui, a afirmação de Kingdon (1995) de que “o início de um novo governo é o momento mais propício para mudanças na agenda”. Sendo assim, no início do ano de 2011 o cenário era composto por um governo recém eleito que buscava formas de resguardar o equilíbrio fiscal. Foi justamente nesse momento publicado o Acórdão TCU 1752/2011 – Plenário, que propunha a integração de ações governamentais, no intuito de reduzir o “uso de recursos naturais”.

4. Acoplamento dos fluxos: janela de oportunidade para empreendedores políticos

A Teoria dos Múltiplos Fluxos explica, em boa medida, a dinâmica que originou o Projeto Esplanada Sustentável. No fluxo das soluções, várias iniciativas governamentais buscavam o uso racional de recursos públicos. Independentemente do motivo original da existência de cada projeto, que ia desde a

simples redução de custos até o alcance da sustentabilidade ambiental na Administração Pública, o fato é que essas iniciativas (A3P, Procel EPP, Coleta Seletiva e PEG) tinham em comum a busca pelo uso mais racional de recursos naturais. Contudo, o fluxo das soluções não exerce influência direta sobre a agenda: “as propostas, as alternativas e as soluções elaboradas chegam à agenda apenas quando problemas percebidos, ou demandas políticas, criam oportunidades para essas ideias” (Cappella, 2007, p. 95).

Realmente, as circunstâncias que possibilitam a convergência dos fluxos (*policy windows*) são influenciadas sobretudo pelo fluxo de problemas e pelo fluxo político (Zahariadis, 2007). Janelas são abertas quando um problema – indicadores, crises ou *feedback* – consegue atrair a atenção do governo ou por eventos no fluxo político – opinião pública, grupos de pressão e mudanças de governo.

Em 2011, política e problemas haviam se convergido: no fluxo da política, um Governo recém-eleito estava com seu equilíbrio fiscal ameaçado pela crise econômica mundial e buscava alternativas inteligentes para enfrentar esse momento; no fluxo dos problemas, um órgão de controle (TCU) forneceu um *feedback* de ações governamentais que estavam sendo empreendidas de forma isolada, mas que apresentavam grande potencial para gerar sinergias, diminuindo o gasto público e racionalizando o uso de recursos naturais, caso fossem geridas de forma integrada.

Uma janela de oportunidade estava aberta para o Governo Federal: atender à sugestão do TCU poderia significar uma forma de racionalizar os gastos e, ainda, demonstrar uma iniciativa com discurso ambiental. Estavam dadas as condições para a formação do Projeto Esplanada Sustentável. No entanto, era necessário acoplar o fluxo das soluções. Assim, nessa oportunidade entraram em ação os empreendedores políticos – indivíduos ou atores corporativos que tentam juntar os três fluxos. Empreendedores são muito mais que advogados de determinadas soluções, eles conseguem manipular preferências e induzir atores estratégicos no sentido das alternativas que defendem (Zahariadis, 2007).

No caso do Projeto Esplanada Sustentável, ficou evidente a ação dos empreendedores políticos, que agiram de forma estratégica para aproveitar a oportunidade que se apresentava. Para o entrevistado do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, “mudou o Governo e quando foi em 2011 aguardávamos o melhor momento para conversar com a Ministra sobre o Projeto. (...) E assim que nós tivemos uma oportunidade, falamos com ela e a partir daí fizemos uma portaria interministerial”. Alguns meses depois, foi publicada a Portaria Interministerial n.º 244, de 6 de junho de 2012, assinada pelas Ministras de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; e pelo Ministro de Estado de Minas e Energia (Brasil, 2012).

A publicação do Acórdão TCU 1752/2011 - Plenário teve grande influência na edição da Portaria Interministerial. Prova disso é que a decisão do TCU é citada expressamente nos “considerandos” da norma:

Considerando o Acórdão nº 1.752, de 29 de junho de 2011, do Plenário do Tribunal de Contas da União, em especial o item 9.8, que recomenda ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão “que incentive os órgãos e instituições públicas federais a adotarem um modelo de gestão organizacional estruturado na implementação de ações voltadas ao uso racional de recursos naturais (...)”, resolvem:

Essa influência do TCU na estruturação do PES também se mostra explícita em relação a um item fundamental: a premiação aos órgãos que alcançarem economias, ideia que já estava em gestação no âmbito do Programa de Eficiência do Gasto. Essa influência pode ser auferida pelas entrevistas e pela análise documental, comparando-se o item 9.3 do Acórdão do TCU com o art. 4 da Portaria Interministerial:

Acórdão nº 1.752/2011 – TCU – Plenário:

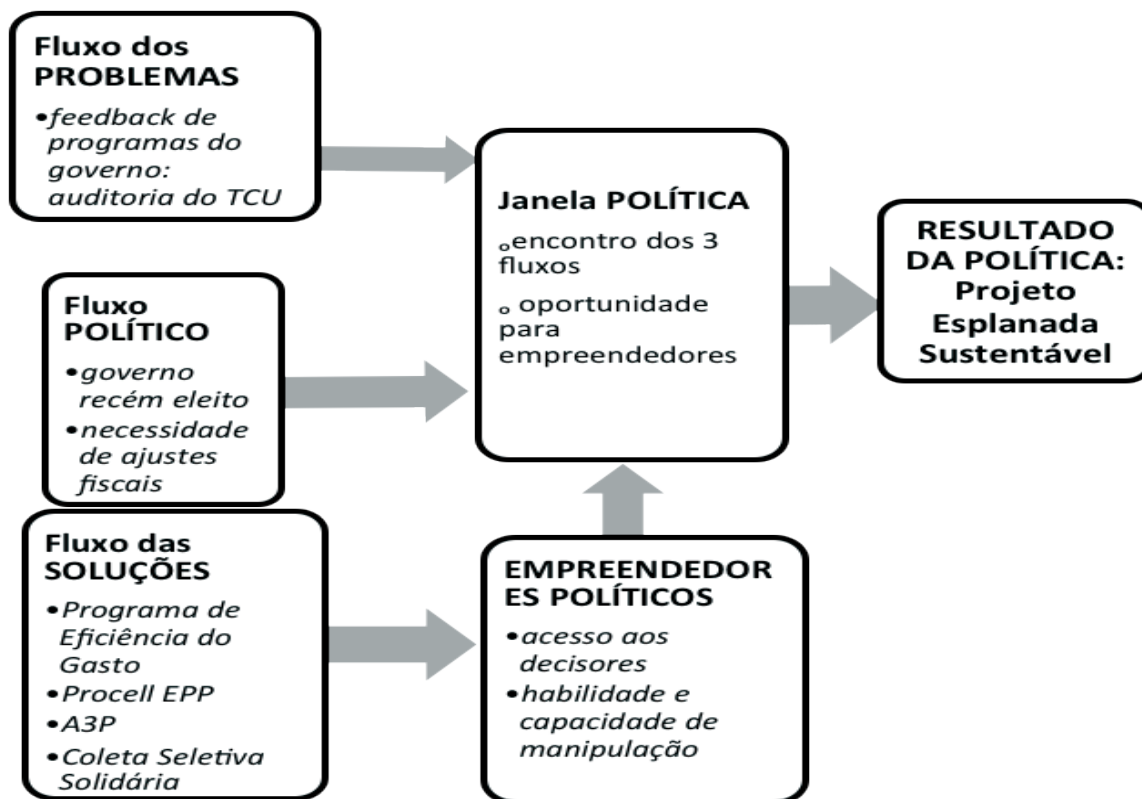
9.3. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que institua sistemática que permita que as economias alcançadas (...) revertam em benefícios dos órgãos que as adotarem, a exemplo de minuta de portaria nesse sentido no âmbito do Programa de Eficiência do Gasto;

Portaria Interministerial N 244/2012:

Art. 4º A SOF/MP instituirá o prêmio de eficiência e sustentabilidade da Esplanada dos Ministérios, que reconhecerá os melhores resultados e práticas apuradas durante a execução do PES.

Sendo assim, o PES parece ter sido fruto do encontro dos três fluxos (problemas, soluções e política), que geraram uma janela de oportunidade que foi devidamente percebida e aproveitada pelos empreendedores políticos do projeto. A Figura 2 demonstra como isso ocorreu:

Figura 2. Diagrama de análise do Projeto Esplanada Sustentável à luz da Teoria dos Múltiplos Fluxos (MF)



Fonte: Elaboração própria. Adaptado de Zahariadis (2007)

O caso estudado, Projeto Esplanada Sustentável, ilustra os desafios da ação pública envolvendo resolução de problemas diversos, atores diferentes e soluções com crenças e ideologias que variam bastante. O resultado da política (*policy output*) fica bastante condicionado por essas ambiguidades. A diferença de abordagens fica explícita no uso metafórico do PES apresentado nas entrevistas. Para ator do MMA, o projeto não vai além de *housekeeping*, enquanto representante do MP utilizou a metáfora do ‘cortador de unhas’ para a gestão fiscal, como uma obrigação semanal do órgão que monitora a despesa pública, que, nessa visão, cresce de maneira natural e contínua. A ambiguidade é um fato da vida política, o que dificulta a análise e compreensão das políticas públicas (Zahariadis 2007).

5. Conclusão

O quadro de análise de múltiplos fluxos ajuda a entender melhor cenários complexos, contribuindo para a compreensão dos problemas que impulsionam a ação pública, o mapeamento das soluções para atacar os problemas e a identificação dos empreendedores à frente dessas iniciativas, com suas

estratégias para aproveitar a chamada “janela de oportunidade política” para inserir um tema na agenda decisória.

Embora os projetos anteriores (PEG, Procel EPP, A3P e Coleta Seletiva Solidária) já estivessem sendo desenvolvidos por cada ministério de forma individual, somente após a decisão do TCU e a chegada de um novo governo ao poder que o Projeto Esplanada Sustentável foi estruturado, confirmando a hipótese de janela de oportunidade aberta e de atuação dos empreendedores políticos para que uma determinada política pública entre na pauta governamental.

Referências bibliográficas

BRASIL. Decreto nº 5.940, de 25 de outubro de 2006. Institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 206, 26 out. 2006. Seção 1, p. 4. ISSN 1677-7042. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5940.htm>

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1752/2011 - Plenário. Processo nº TC 017.517/2010-9. auditoria de natureza operacional realizada em conjunto pela 8ª Secex e pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog, no período de 2 a 20/8/2010, por força do Acórdão 1.260/2010-TCU-Segunda Câmara. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 127, 5 de julho de 2011. Seção 1, p. 111. ISSN 1677-7042

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2012-2015: Lei 12.593/2012**. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. - Brasília : MP, 2011. <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/120118_lei_12593.pdf>

_____. Portaria Interministerial n. 244, de 6 de junho de 2012. Institui o Projeto Esplanada Sustentável - PES. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 110, 8 de junho de 2012. Seção 1, p. 137. ISSN 1677-7042

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística Sustentável. Instrução Normativa nº 10, de 12 de novembro de 2012. Estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável de que trata o art. 16, do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 220, 14 de novembro de 2012. Seção 1, p. 113. ISSN 1677-7042

CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo, HOCHMAN, Gilberto; (orgs). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FioCruz, 2007.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative science quarterly**, p. 1-25, 1972.

HERSEN, Amarildo; LIMA, Jandir Ferrera de. O efeito transbordamento da crise econômica internacional. DOI: 10.5007/2175-8085.2010.v13n1p25. **Textos de Economia**, v. 13, n. 1, p. 25-45, 2011.

KINGDON, John W. (1995) *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2nd Edition, Harper Collins College Publishers. In: SARAIVA e FERRAREZI (Orgs). **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. vol. 1

MACHADO, L. M. C.; SILVEIRA, H. P. Crise do Sub Prime e o “Spillover Effect” – A Dupla Listagem faz Diferença?. Encontro Nacional da AnPAD XXXVII. Anais; Rio de Janeiro, 2013.

MASCARENHAS, R.C. Building an enterprise culture in the public sector: reform of the public sector in Australia, Britain, and New Zealand. **Public Administration Review**, v. 53, n. 4, p. 319-339, jul/ago. 1993.

ZAHARIADIS, Nikolaos. *The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations and Prospects*. In **Theories of the Policy Process**, Edited by Paul Sabatier. Boulder: Westview Press, 2007.

Heterogeneidades em receitas orçamentárias, eficiência e seus determinantes: evidências para municípios brasileiros¹



Heterogeneities of tax revenue, efficiency and its determinants: evidences for brazilian municipalities

Bernardo Alves Furtado <furtadobb@gmail.com>

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada – IPEA. Brasília, Brasil.

Recebido 12-mai-14 **Aceito** 28-jul-14

Resumo A distribuição de receitas orçamentárias entre os municípios é altamente desigual vis-à-vis sua demanda por serviços públicos. Como resultado, a realidade urbana brasileira é não homogênea com desníveis relevantes nesse acesso. Este texto tem três objetivos sucessivos. Em primeiro lugar, identifica a magnitude da desigualdade de receitas orçamentárias entre municípios. Em segundo lugar, o estudo testa a eficiência de serviços públicos oferecidos nos municípios por meio da metodologia de Análise de Envolvimento de Dados (DEA). Finalmente, a pesquisa busca discutir, por meio de análise econométrica, quais seriam os principais determinantes dessa eficiência municipal. Os resultados indicam que há 70 municípios que concentram recursos significativamente superiores aos seus vizinhos. Fundamentalmente, a análise de eficiência confirma que há heterogeneidades também na capacidade de prestar serviços públicos, com resultados diferentes do padrão Sul-Sudeste-Centro-oeste/Norte-Nordeste, comumente observado na análise empírica brasileira. Os

1 Este texto é uma versão reduzida e adaptada da monografia premiada e publicada pela SOF no V Premio SOF de Monografias.

determinantes da eficiência estão em consonância com a literatura internacional, confirmando que transferências excessivas para municípios pequenos reduz significativamente sua eficiência.

Palavras-chave municípios; eficiência; receitas orçamentárias.

Abstract *Distribution of tax revenue among municipalities is highly unequal vis-à-vis their demands of public services. As a result, urban landscape in Brazil is far from homogeneous displaying ruptures in level of this access. Given this context, this paper has a threefold objective. Firstly, it identifies the magnitude of these tax revenue inequalities by municipalities. Secondly, it tests the efficiency of public services offer using Data Envelopment Analysis (DEA). Finally, we use econometric analysis to infer what the main determinants of the observed efficiency are. Results indicate that there are 70 municipalities that concentrate income resources significantly higher than their neighbors. In sum, the efficiency analysis confirms that there are heterogeneities in the ability to provide public services with results that differ from the Southeast/Northeast (rich/poor) typical pattern of empirical analysis for Brazil. The determinants of efficiency are in accordance to the literature, confirming that excessive transfers to small municipalities significantly reduces efficiency.*

Keywords *municipalities; efficiency; tax revenue.*

Introdução: contexto e motivação

No Brasil há três entes federados: a União, os Estados (e o Distrito Federal) e os Municípios. Cada ente com suas respectivas competências conforme estabelecido pela Constituição Federal. Cada ente com suas fatias de receitas orçamentárias estabelecidas, de acordo com lista de impostos sob sua jurisdição. A Constituição Federal define ainda os serviços públicos a serem prestados pelos entes da Federação (Brasil. Senado Federal, 1988). Mais especificamente, o Art. 165, §7º estabelece: “Os orçamentos previstos no §5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional”. Entretanto, a heterogeneidade de indicadores e estatísticas para os municípios brasileiros permanece díspar tanto ao se descrever a realidade que se observa, mas também na distribuição de receitas orçamentárias. Mais do que uma questão de desigualdade regional, este estudo investiga desigualdades de receitas orçamentárias entre municípios vizinhos. De fato, dado que a atividade econômica ultrapassa frequentemente os limites político-administrativos municipais, torna-se problema público relevante a compatibilização entre distribuição populacional e demanda por serviços e bens públicos, de um lado, e, atividade econômica e arrecadação tributária, de outro lado.

Dado esse contexto, o objetivo geral deste trabalho é investigar três aspectos da questão municipal que cumulativa e sequencialmente influenciam a oferta de serviços e bens públicos: a) em primeiro lugar, impõe-se o recorte espacial – a proximidade entre municípios – como fator de análise que verifica se há incompatibilidade significativa de recursos fiscais entre municípios brasileiros vizinhos. Como resultado dessa etapa, separam-se os municípios em agrupamentos que traduzem essa ca-

racterística espacial; b) em segundo lugar, verifica-se a capacidade dos municípios de processar recursos e transformá-los em serviços públicos de educação e saúde, considerando-se na análise o recorte espacial realizado; c) finalmente, os resultados de eficiência e de recorte espacial são utilizados como insumos para identificar determinantes – atributos básicos – que contribuem para construir a eficiência verificada. Esses passos são desenvolvidos no intuito de possibilitar a elaboração de recomendações de política pública.

O texto está organizado como se segue. Esta introdução apresenta breve panorama geral da heterogeneidade observada nos municípios brasileiros de forma geral e em específico em relação a seus números fiscais. Em seguida, procede-se à revisão da literatura nacional e internacional sobre a gestão de recursos fiscais no nível local e a possibilidade de entendimento dos níveis de eficiência em governos subnacionais (seção 2). As seções seguintes descrevem os procedimentos metodológicos utilizados e sua adequação ao estudo de caso apresentado (seção 3), os dados utilizados (seção 4), os resultados empíricos alcançados (seção 5) e as considerações finais (seção 6).

Ao discutir municípios no Brasil, a questão da sua heterogeneidade é relevante para compreensão dos elementos centrais do tema. Não tão somente a heterogeneidade observada em seus atributos e características gerais, como também nos níveis de demanda de serviços públicos e, em especial, na capacidade de obtenção de recursos fiscais. Esta disparidade pode ser descrita em termos de habitantes – variando entre 805 pessoas, o menos populoso, até 11.253.503; em termos de superfície (de 3,6 km² a 159.533 km²); grau de urbanização da população total (4,18 a 100%); produto interno bruto (PIB), variando de R\$ 2.876 a R\$ 188.006.856 (2009); Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), de 0,467 a 0,919, ou quase qualquer outro indicador.² Em termos de oferta de serviços públicos, tais como educação, por exemplo, a variabilidade também é elevada com o número de analfabetos como porcentagem da população variando de 0,9% para pessoas com 15 ou mais anos de idade, até 60,7%, em 2007. Além deste alto nível de heterogeneidade entre os municípios brasileiros, é caso frequente que esta desigualdade ocorra entre municípios vizinhos, com uma unidade concentrando empregos e produção, e a outra população e demanda por serviços públicos. Dentre todas essas, talvez a disparidade com maiores efeitos sobre os municípios seja a variação nos níveis de eficiência com que os municípios prestam serviços públicos.³

No intuito de contextualizar o cenário fiscal dos municípios brasileiros, apresentam-se algumas estatísticas básicas. O orçamento total da União para o ano de 2010 foi estabelecido em lei em um trilhão e oitocentos e sessenta bilhões de reais. A soma dos orçamentos dos 5.512 municípios para os quais há informação, em 2010, foi de 309 bilhões, ou 16,63% do orçamento da União.⁴ Somente 61 bilhões de reais do total de recursos disponíveis para os municípios (de um total de 309 bilhões) foram

2 Os números são do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

3 Motta e Moreira (2007) demonstram que municípios mais densos, urbanos e populosos são mais eficientes ao gastar recursos públicos. Estes municípios também apresentam PIB maiores.

4 Todos os dados apresentados nesta seção proveem do banco de dados chamada FINBRA disponível na Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MG, 2010).

resultado do esforço tributário dos próprios municípios. Este valor representa 19,74% do total. Pouco mais de um quarto, 25,95%, 16 bilhões de reais, proveem do Imposto sobre Propriedades Territoriais Urbanas (IPTU); aproximadamente metade (49,18%), ou 30 bilhões de reais, é resultado da coleta do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). Transferências compulsórias e voluntárias da União e Estados para os Municípios somam R\$ 213 bilhões de reais e compreendem 68,84% do total disponível aos municípios. O orçamento disponível per capita para os municípios brasileiros em 2010 variou entre R\$ 364 e R\$ 13.671, com mediana de R\$ 1.604.

Em resumo, grande parte da receita disponível para os municípios provem de transferências da União e dos Estados. Do imposto coletado no âmbito do próprio município, metade se origina em impostos sobre serviços e um quarto impostos sobre a propriedade. Estes dados indicam algum nível de equalização na distribuição da receita orçamentária no Brasil. Entretanto, esta equalização, ou reduzida heterogeneidade, não se transforma em maiores níveis de homogeneidade na oferta de serviços públicos. Por isso, a ênfase deste estudo na investigação acerca de quão eficiente estes recursos estão sendo utilizados.

Literatura

A literatura internacional, a partir dos estudos clássicos de finanças públicas (Oates, 1972; Tiebout, 1956), vem se debruçando sobre questões como centralização e descentralização de recursos e autonomia (Balaguer-Coll; Prior; Tortosa-Ausina, 2010); distribuição e devolução de recursos tributários (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010) e eficiência associada aos vários arranjos possíveis (Afonso; Fernandes, 2006). Na análise de eficiência de governos subnacionais, alguns trabalhos consideram serviços públicos de forma mais ampla (iluminação, coleta de lixo, superfície de áreas verdes) (Balaguer-Coll; Prior; Tortosa-Ausina, 2007; Borger, De; Kerstens, 1996), enquanto outros utilizam técnicas de agregação de dados para compor indicadores de desempenho municipal (Afonso; Fernandes, 2008). Outros autores ainda incluem sistematicamente itens relacionados à saúde e educação como elementos de teste da eficiência (Haurer; Kyobe, 2008; Paradekar, 2006).

Há algumas referências na literatura brasileira nas quais se analisam as condições fiscais dos municípios. Uma abordagem empírica geral com dados de 2002 é oferecida por Rezende e Garson (2006). Do ponto de vista do investimento, Gobetti e Klering (2007) examinam a qualidade fiscal de municípios descrevendo a habilidade deles de investir e cumprir obrigações de dívidas. Sobre eficiência municipal, uma análise inicial para os municípios brasileiros é feita por Miranda (2006). A ênfase do autor é na quantidade de recursos que poderiam ser economizados caso os municípios fossem tão eficientes quanto aqueles mais eficientes. Afonso e Gobetti (2008), por sua vez, sugerem que a concentração de recursos – para o caso de municípios com elevadas transferências de *royalties*, não leva necessariamente a resultados de oferta de serviços mais positivos, pelo contrário.

Orair e Alencar (2010) concentram-se em estabelecer base de dados em alta frequência com frequência dupla no intuito de analisar, do ponto de vista macroeconômico, os impostos coletados no nível local. Eles indicam que somente municípios populosos conseguem coletar impostos locais de forma efetiva. Uma abordagem que enfatiza informações detalhadas do sistema de saúde e os recursos utilizados para descrever sua eficiência é proposta por Vinhadelli (2010).

De forma geral, os resultados dos estudos indicam correlação positiva da eficiência com classes de população, educação e envolvimento político/comunitário. A literatura confirma ainda a influência negativa na eficiência subnacional quanto a recursos transferidos (em oposição àqueles tributados localmente), nível de renda domiciliar elevada e relação com pagamento de *royalties* (para o caso brasileiro) (Afonso; Gobetti, 2008; Sousa; Stoši, 2005).

Metodologias

Esta seção descreve de forma rápida as metodologias necessárias ao desenvolvimento do texto: o indicador espacial utilizado para elaborar o recorte espacial, a Análise de Envolvimento de Dados, necessária para a construção da estatística de eficiência e os procedimentos econométricos.

A intenção da pesquisa – verificar se há diferenças significativas de receitas orçamentárias no âmbito inter-regional – se beneficia de indicadores já utilizados em larga escala na economia regional. No caso em questão, dado que a ênfase é na comparação com municípios na vizinhança imediata, municípios que compartilham condições econômicas assemelhadas e possível conurbação de tecido urbano, o mais indicado é a utilização de indicadores locais. Nesse sentido, o Getis-Ord G_i^* foi escolhido como indicador adequado para gerar o recorte espacial necessário à pesquisa.

Getis-Ord G_i^* (Getis; Ord, 2010) é um indicador espacial que permite que a análise de agrupamentos considerando a estatística esperada de um polígono e seus vizinhos em comparação à média de todas as observações. Getis-Ord G_i^* é ainda um indicador de informação local para o qual é possível calcular grau de significância para valores que estejam abaixo ou acima da média esperada para dada variável.

Para o estudo de caso deste texto, a fórmula aplicada foi:

$$G_i^* = \frac{\sum_{j=1}^n w_{ij}^k y_j - \bar{y} \sum_{j=1}^n w_{ij}^k}{S \sqrt{\frac{\sum_{j=1}^n (w_{ij}^k y_j)^2 - (\sum_{j=1}^n w_{ij}^k)^2}{n-1}}}$$

(equação 1)

na qual S é o desvio-padrão da variável y ; e w_{ij}^k é a matriz de vizinhança. A matriz de vizinhança segue a tradição da economia regional (Isard, 1998) e é calculada em forma de uma matriz binária na qual os municípios que dividem um vértice, ou segmento de linha com o município em questão são considerados vizinhos – com valor 1 – e os demais não-vizinhos, recebem valor 0.

A Análise de Envolvimento de Dados (DEA) tem sido usada com frequência para avaliar problemas empíricos nos quais um número de unidades tomadoras de decisão transformam insumos em produtos (Worthington; Dollery, 2002). No caso da análise de municípios, essa utilização vem crescendo recentemente. Uma das vantagens de se utilizar a metodologia DEA é que – por ser um método não-paramétrico – não é necessário assumir formas de distribuição dos dados. Ademais, o método DEA faz a comparação de cada observação com a mais eficiente – de forma iterativa. Modelos de regressão econométrica fazem essa comparação com valores médios.

Finalmente, o método permite que não sejam necessárias inferências relativas ao *modus operandi*, aos processos pelos quais cada unidade tomadora de decisão – ou, nesse caso, a instituição municipal – opera. Basta que estejam mensurados de forma adequada os elementos centrais dos insumos utilizados e dos resultados produzidos. A DEA permite que sejam utilizados múltiplos insumos e produtos simultaneamente⁵.

Formalmente, DEA é “um programa de otimização linear usado para avaliar o desempenho de unidades tomadoras de decisões” (Sadiq, 2011, p. 1). O objetivo do modelo é maximizar a eficiência de cada unidade, considerando eficiência como sendo a razão entre produtos ponderados e insumos ponderados. Portanto, a fórmula objetivo é:

5 Outra metodologia comumente utilizada para analisar eficiência é o Free Disposal Hull (FDH) apresentada por Deprins e Tulkens (1984) e discutido por Leleu (2006). O FDH é similar ao DEA, porém não impõe convexidade na curva de fronteira. Tradicionalmente, o DEA tem sido mais utilizado (Afonso; Fernandes, 2008). Veja ainda De Borger e Kerstens (1996).

maximizar

(equação 2)

$$z = \sum_{i=1}^n \frac{u}{y_i}$$

sujeito a

$$\sum_{j=1}^m v_{i(x)} = 1$$

(equações 3, 4 e 5)

$$\sum_{i=1}^n \frac{u}{y_i} - \sum_{j=1}^m v_{i(x)} \leq 0$$

$$u_i \geq 0, v_i \geq 0$$

nos quais:

z = eficiência da unidade considerada

u_i = n coeficientes de produtos da unidade considerada

y_i = n coeficientes ponderados de produtos da unidade considerada

v_i = m coeficientes de insumos da unidade considerada

x_i = m coeficientes ponderados de insumos da unidade considerada

ou seja, neste formato, considera-se o menor insumo necessário para um dado conjunto de resultados.

Outro modelo de DEA no qual não é necessária a imposição de restrição de eficiência máxima igual a 1, chamado também de supereficiência (Sadiq, 2011; Sousa; Stoši, 2005), também foi testado, apresentando resultados muito similares. No intuito de identificar aproximadamente quais seriam os principais determinantes municipais que contribuem para os resultados de eficiência, em sintonia com o sugerido pela literatura internacional (veja seção 2), utilizar-se-á de análise econométrica básica.⁶

A variável dependente é o índice de eficiência estimado. As variáveis independentes, conforme descrição na próxima seção, consideram quatro grupos de dados: a) características do município, tais como população, PIB, proporção população em área urbana; b) características dos domicílios municipais: renda domiciliar e nível educacional; c) magnitude *per capita* da remuneração municipal a

6 Testes preliminares indicaram que não há ganho na análise ao se realizar regressão com modelos Tobit censurados à direita, dado o baixo número de observações com eficiência igual a 1.

seus servidores⁷; e d) *dummies* que busquem identificar: a Unidade da Federação; a cidade de São Paulo – tipicamente *outlier* na análise municipal; cidades abaixo de 50 mil habitantes e o recorte espacial em quatro grupos de acordo com os resultados da análise espacial.

Alguns trabalhos da literatura indicam soluções para retirar observações da amostra (Afonso; Fernandes, 2006; Sousa; Stoši, 2005), dada a presença de heterogeneidade das observações e a possível “alavancagem” de alguns municípios. De fato, os resultados com retirada de *outliers* leva à distribuição de eficiência para mais próxima da normal. Entendemos, no contexto deste trabalho e, dada a heterogeneidade observada no caso brasileiro, que “retirar” observações do modelo pode levar ao seu empobrecimento, na medida em que diminui a variância observada e padroniza heterogeneidades estruturalmente relevantes.

Ainda assim, até para efeitos de comparabilidade, dois modelos são estimados. O primeiro, denominado simplesmente ‘MQO’, inclui todas as observações para as quais há informações (1551) e é considerado o modelo padrão. O segundo, ‘MQO restrito’ (1372 observações), restringe a análise apenas àquelas observações da variável dependente que estão entre o 5º e o 95º percentil da distribuição, no intuito de adicionar informações referentes ao grupo principal de municípios. Essa condição é imposta dado que a distribuição concentra poucos valores altos, acima de 0,5. Desse modo, o intervalo da variável dependente é reduzido de 0,05 a 1, no modelo ‘MQO’, para 0,11 a 0,45, no modelo ‘MQO restrito’.⁸

Base de Dados

Essa seção descreve o contexto da seção introdutória em relação às receitas orçamentárias municipais, fornecendo detalhes da heterogeneidade observada. A análise da tabela 1 indica que, em média, há correlação entre PIB per capita e receitas orçamentárias, com estados e municípios mais ricos alcançando níveis mais elevados de receitas tributárias. Note ainda que há concentração conspícua de estados com baixos valores de receita tributária per capita nas regiões Nordeste e Norte, com os estados com maiores valores do PIB (regiões Sudeste e Sul) nas posições mais elevadas de receita tributária média per capita. Entretanto, o maior valor de receita orçamentária é 108% maior que o menor valor, enquanto para a média de PIB per capita, o valor máximo é 378% maior que o mínimo. Finalmente, os dados indicam ainda que há autocorrelação espacial na receita tributária per capita, medida pelo índice I de Moran, com valor de 0,295 e pseudo p-valor de 0 (Anselin, 1988).

7 Vale ressaltar que dentre os quatro municípios que mais pagam proporcionalmente a seus servidores, três estão ligados à indústria do Petróleo e Gás e à obtenção de valores altos de pagamento de royalties: São Francisco do Conde – BA, Rio das Ostras – RJ e Macaé – RJ. Para análise de eficiência municipal e a indústria do petróleo, veja Postalí (2007), Gobetti e Klering (2007) e Afonso e Gobetti (2008).

8 Foram realizados ainda testes para verificar a correlação entre as variáveis (Borger, De; Kerstens, 1996) e a presença de heterocedasticidade, dentre outros testes usuais na análise econométrica.

Tabela 1 – Receita tributária per capita média e PIB por Unidade da Federação

UFs	Região	Número de municípios na amostra	Média Receitas orçamentárias per capita	Média PIB per capita municipal por estado
PA	NE	107	R\$ 1,215.22	R\$ 4,932.37
MA	NE	190	R\$ 1,222.20	R\$ 3,973.89
PE	NE	179	R\$ 1,268.51	R\$ 5,112.57
AP	N	13	R\$ 1,319.87	R\$ 10,088.99
PI	NE	193	R\$ 1,345.33	R\$ 3,783.64
BA	NE	365	R\$ 1,357.46	R\$ 5,956.46
CE	NE	180	R\$ 1,366.93	R\$ 4,166.13
AC	N	21	R\$ 1,400.13	R\$ 8,360.77
AM	N	50	R\$ 1,418.09	R\$ 4,748.14
RR	N	13	R\$ 1,470.13	R\$ 8,509.98
PB	NE	208	R\$ 1,519.99	R\$ 4,496.67
AL	NE	89	R\$ 1,579.39	R\$ 4,142.80
SE	NE	73	R\$ 1,631.53	R\$ 7,564.89
RN	NE	154	R\$ 1,655.52	R\$ 5,165.57
RO	N	52	R\$ 1,725.59	R\$ 11,885.11
MG	SE	812	R\$ 1,765.68	R\$ 9,228.78
PR	S	381	R\$ 1,805.98	R\$ 11,676.60
TO	N	130	R\$ 1,889.40	R\$ 9,148.19
GO	CO	228	R\$ 2,088.09	R\$ 11,979.10
MT	CO	137	R\$ 2,097.26	R\$ 18,074.61
MS	CO	75	R\$ 2,153.34	R\$ 13,028.26
ES	SE	77	R\$ 2,162.96	R\$ 11,801.63
SC	S	291	R\$ 2,250.81	R\$ 15,697.79
SP	SE	629	R\$ 2,386.02	R\$ 16,321.79
RJ	SE	76	R\$ 2,483.88	R\$ 16,745.41
RS	S	489	R\$ 2,529.23	R\$ 15,344.24

Fonte: STN/2010, Ipeadata/2009 e IBGE/2010. * R\$ de 2000

Dados Análise DEA

Duas dimensões básicas são utilizadas na aplicação do método DEA: serviços de educação e saúde ofertados pelos municípios. Para ambas as dimensões os dados quantitativos utilizados são as despesas e os resultados produzidos. Por razões óbvias, os dados utilizados devem ser considerados apenas como variáveis *proxy* da análise. Uma variável *proxy* pode indicar padrões de comportamento em uma amostra de municípios e contribuir com a presente discussão. Não se pode, todavia, concluir que estas duas dimensões apenas encerram todos os aspectos de eficiência dos municípios da amostra.

Os dados referentes a serviços de saúde foram obtidos diretamente do banco de dados centralizados mantido pelo Ministério da Saúde, o DATASUS. O Ministério se utiliza desses dados para consolidar informações e indicadores municipais com alto grau de desagregação.

Esse estudo de caso utiliza como fonte de insumo a despesa municipal per capita com saúde específica para a atenção básica. Vale esclarecer que para o sistema brasileiro em vigor, a União, os Estados e os Municípios são competentes para a prestação de serviços de saúde, mas é de responsabilidade prioritariamente municipal a atenção à saúde básica. Os Estados e a União são responsáveis pelos procedimentos de média e alta complexidade, pesquisa e regulação.

A medida contraparte para os recursos aplicados à saúde utilizada foi a quantidade de atenção básica de fato oferecida à população (residente ou não), expressa como o somatório dos seguintes itens: a) número de consultas (visitas médicas), consideradas todas as categorias: de recém-nascidos, a bebês, crianças, até pacientes geriátricos; b) consultas e atendimentos específicos para gestantes e pacientes hipertensos; c) soma de exames patológicos realizados; d) outros atendimentos realizados por profissionais da saúde, incluindo curativos e limpeza de escoriações.

A provisão de serviços educacionais também foi analisada considerando gastos totais per capita em educação básica – também de responsabilidade dos municípios. O indicador para avaliar a qualidade dos serviços de educação foi o resultado alcançado por escolas municipais no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) (tabela 2).

Tabela 2 – Estatísticas descritivas dos dados de educação e saúde utilizados na análise DEA

Variável	Observações	Média	Mediana	Percentil 10	Percentil 90	Mínimo	Máximo
Despesas saúde básica per capita (R\$)	2447	215.42	185.00	65.23	408.63	0.03	1366.75
Soma consultas e exames per capita	2447	4.14	3.24	1.16	6.39	0.01	139.00
Despesas educação básica per capita (R\$)	2447	373.31	360.88	212.59	543.38	0.42	1255.75
Resultados Ideb escolas municipais	2447	3.59	3.50	2.60	4.60	1.40	6.80

Fonte: STN/2010, STN/2009, IDEB/2009, IBGE/2010, DATASUS/2010

No intuito de verificar os principais elementos determinantes da eficiência municipal, foram analisadas se se aplicam ao caso brasileiro as principais variáveis chaves descritas na literatura internacional de determinantes da eficiência de governos subnacionais. Para fazê-lo, estimou-se regressão com os seguintes dados básicos (tabela 3): a) população municipal; b) proporção da população urbana (*Prop. Pop. Urb.*); c) participação do FPM no orçamento total municipal (*Part. FPM*); d) Renda domiciliar per capita, calculada a partir dos microdados do Censo 2010 (*Renda Dom. per capita*) em mil reais; e) Curso mais elevado – calculado a partir do nível máximo em cada domicílio; divisão em classes da variável original dos microdados do Censo 2010 e média municipal dos domicílios; f) Despesa pessoal civil per capita, de acordo com dados disponíveis no FINBRA e sua média municipal; g) e o PIB per capita municipal (2009). Além dessas, foram utilizadas também variáveis categóricas, conforme descrito na tabela 4.

Dado o baixo número de observações para algumas Unidades da Federação, elas não foram incluídas na regressão. Para o grupo do recorte espacial, as observações no grupo “não-significante” serviram de base. No caso das Unidades da Federação, a comparação se dá com o estado de São Paulo.

Tabela 3 – Estatísticas descritivas dos dados utilizados na análise dos determinantes da eficiência

MQO

Variável	Média	Observações	Máximo	Mínimo
Efficiência	0.24	1551	1.00	0.05
População	52,267	1551	11,253,503	1,210
Prop. Pop. Urb.	0.62	1551	1.00	0.04
Part. FPM	0.34	1551	0.81	0.00
Renda Dom. per capita (mil R\$)	0.49	1551	2.00	0.11
Curso mais elevado	7.90	1551	9.86	5.91
Despesas Pessoal Civil per capita	656.90	1551	3,400.50	0.00
PIB per capita	6.01	1551	166.44	1.22

MQO restrito

Variável	Média	Observações	Máximo	Mínimo
Efficiência	0.22	1372	0.45	0.11
População	48,757	1372	11,253,503	1,210
Prop. Pop. Urb.	0.62	1372	1.00	0.04
Part. FPM	0.35	1372	0.81	0.00
Renda Dom. per capita (mil R\$)	0.48	1372	2.00	0.11
Curso mais elevado	7.88	1372	9.86	5.91
Despesas Pessoal Civil per capita	637.56	1372	3,400.50	0.00
PIB per capita	5.69	1372	92.56	1.22

Fonte: STN/2010, IBGE/2010.

Tabela 4 – Estatísticas descritivas dos dados *dummies* utilizadas na análise dos determinantes da eficiência

MQO		MQO restrito	
Variáveis <i>dummies</i>	Número obs. valor 1	Variáveis <i>dummies</i>	Número obs. valor 1
<i>Cidades até 50 mil hab.</i>	1273	<i>Cidades até 50 mil hab.</i>	1139
<i>Dummy SP município</i>	1	<i>Dummy SP município</i>	1
<i>D_RO</i>	15	<i>D_RO</i>	12
<i>D_PA</i>	54	<i>D_PA</i>	51
<i>D_MA</i>	41	<i>D_MA</i>	39
<i>D_PI</i>	57	<i>D_PI</i>	49
<i>D_CE</i>	25	<i>D_CE</i>	25
<i>D_PB</i>	134	<i>D_PB</i>	114
<i>D_AL</i>	10	<i>D_AL</i>	9
<i>D_BA</i>	264	<i>D_BA</i>	243
<i>D_MG</i>	227	<i>D_MG</i>	182
<i>D_ES</i>	24	<i>D_ES</i>	24
<i>D_RJ</i>	26	<i>D_RJ</i>	24
<i>D_SC</i>	122	<i>D_SC</i>	111
<i>D_RS</i>	205	<i>D_RS</i>	189
<i>D_MS</i>	43	<i>D_MS</i>	36
<i>D_MT</i>	60	<i>D_MT</i>	56
<i>D_GO</i>	40	<i>D_GO</i>	37
<i>Dummy Alto-alto</i>	160	<i>Dummy Alto-alto</i>	131
<i>Dummy Alto-baixo</i>	19	<i>Dummy Alto-baixo</i>	13
<i>Dummy Baixo-baixo</i>	410	<i>Dummy Baixo-baixo</i>	384
<i>Dummy Baixo-alto</i>	99	<i>Dummy Baixo-alto</i>	89

Resultados

De acordo com a metodologia detalhada na seção anterior, procedeu-se ao cálculo da estatística Getis-Ord G_i^* para os 5.512 municípios da amostra. Nesta seção o recorte espacial é descrito e caracterizado.

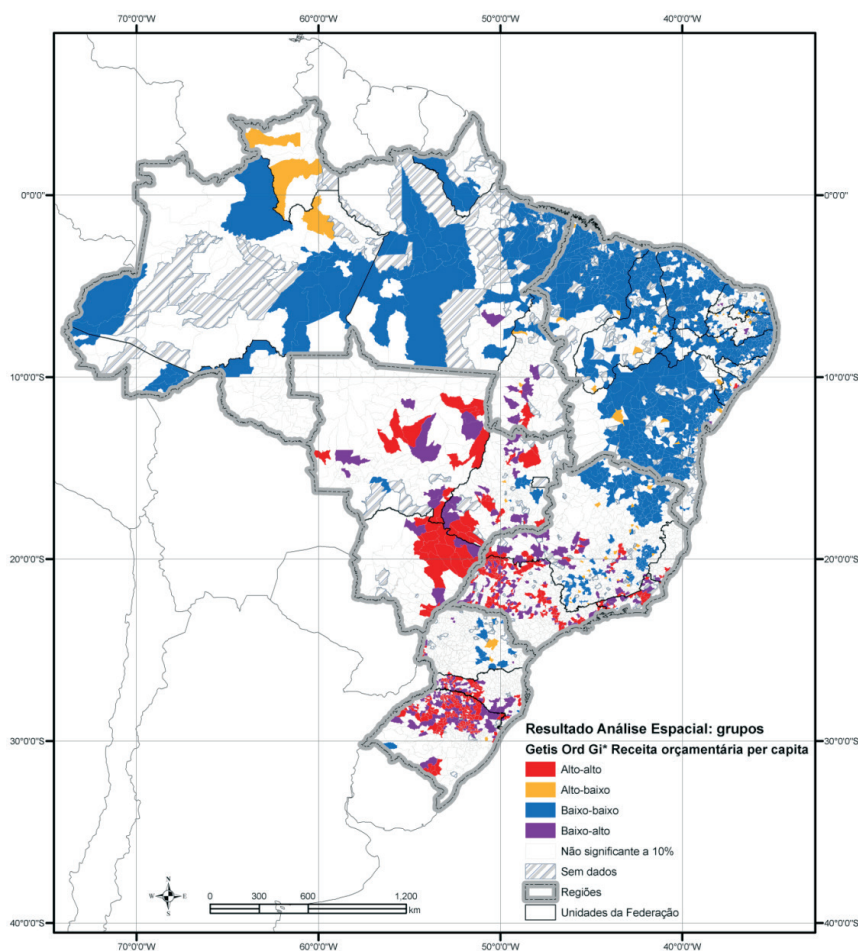
Seis grupos de municípios resultaram da análise dos resultados da estatística Getis-Ord G_i^* , são eles:

1. Aqueles municípios (353) que não informaram dados fiscais à autoridade ministerial, ainda que obrigados por lei;
2. Aqueles municípios (3.153) cuja estatística encontrada foi não significativa a 10%;

3. Aqueles municípios cujos níveis de receitas tributárias per capita são altos em comparação à média e são vizinhos de municípios com receitas similares (alto-alto);
4. Aqueles municípios que se sobressaem relativamente a seus vizinhos com alta receita orçamentária per capita, rodeado de municípios com baixa receita (alto-baixo);
5. Aqueles municípios localizados em regiões nas quais a receita orçamentária per capita é baixa em relação a media geral (baixo-baixo); e
6. Aqueles municípios que estão em regiões de alta receita orçamentária per capita, mas apresentam, eles próprios, baixa receita orçamentária per capita, comparativamente em relação a seus vizinhos (baixo-alto).

A figura 1 apresenta os resultados.

Figura 1 – Distribuição espacial de municípios por grupos no indicador espacial



Fonte: STN/2010 e IBGE/2010.

O grupo chamado de alto-alto (grupo 3) inclui aquelas regiões nas quais os municípios claramente têm níveis de receita orçamentária per capita maiores do que a média da amostra de municípios. Outro aspecto da análise inclui aqueles municípios classificados no grupo denominado baixo-baixo (grupo 5), que estão localizados em regiões tipicamente de baixa receita orçamentária per capita. Como esperado, a maioria desses municípios encontram-se nas regiões Norte e Nordeste, enquanto a maioria daqueles do grupo alto-alto estão nas outras regiões brasileiras.

Os municípios em áreas de baixa atividade econômica, mas que conseguem arrecadar receitas comparativamente maiores (grupo 4, alto-baixo), o fazem, em geral, a partir de uma instalação industrial de maior escala, atividades minerárias ou certa configuração espacial que favorece significativamente um município em detrimento dos seus vizinhos. Não necessariamente, tais municípios encerram todas as externalidades negativas do processo de produção.

Finalmente, os municípios com baixos níveis de receita orçamentária per capita, em relação aos vizinhos (com receitas significativamente maiores), encontram-se no grupo baixo-alto. Eles estão possivelmente em áreas de intensa atividade econômica, porém de um lado concentram população residente, mas não dispõem de atividades econômicas dentro de seus limites municipais compatíveis com sua população. Este grupo é relevante na caracterização da desigualdade na distribuição de receitas orçamentárias per capita entre os municípios.

A descrição destes municípios pode ser detalhada de acordo com os dados das tabelas 5 e 6, abaixo.

Tabela 5 – Descrição das características dos municípios por grupos

Grupos	Total habitantes grupo	População média	Número municípios	PIB per capita médio	Receita orçamentárias per capita média	Porcentagem população	Porcentagem PIB
Alto-alto	23,200,102	42,647	544	R\$ 15,065.98	R\$ 2,748.83	12.16%	22.34%
Alto-baixo	1,026,586	14,666	70	R\$ 16,169.32	R\$ 2,476.52	0.54%	1.06%
Baixo-baixo	44,748,131	37,415	1196	R\$ 3,666.81	R\$ 1,190.55	23.46%	10.49%
Baixo-alto	13,535,595	54,360	249	R\$ 8,173.35	R\$ 1,478.15	7.10%	7.07%
Sem dados	9,664,331	27,378	353	R\$ 10,886.84	-	5.07%	6.73%
Não significativa a 10%	98,581,054	31,266	3153	R\$ 8,300.63	R\$ 1,722.24	51.68%	52.31%
Total	190,755,799	92,645	2,059	R\$ 8,200.77	R\$ 1,621.85	100.00%	100.00%

Fonte: STN/2010 e IBGE 2009 e 2010.

O grupo de municípios classificados como alto-alto (grupo 3) apresenta altos níveis de PIB per capita e o mais alto nível de receitas orçamentárias per capita para uma população média acima da média da amostra. O grupo alto-baixo contém apenas 70 municípios e pode ser descrito como um grupo menos populoso, na média, porém, com o mais alto PIB per capita e altos níveis de receita orçamentária. O grupo baixo-baixo concentra aproximadamente um quarto da população total, no entanto, com PIB per capita médio e receitas orçamentárias bem abaixo dos demais municípios. Fi-

nalmente, o grupo baixo-alto é aquele no qual se concentram as chamadas “cidades-dormitório”, tais municípios concentram população – com média de 54 mil habitantes –, porém, com PIB per capita próximo à média geral e baixos níveis de receita orçamentária per capita média.

A partir dos dados da tabela, dois grupos de municípios se destacam: de um lado, o grupo denominado de alto-baixo que provavelmente se beneficia do fato de abrigar atividades econômicas de peso; e, de outro lado, o grupo de municípios baixo-alto que abriga alta população, mas não apresenta receitas orçamentárias equivalentes para prover o serviço necessário a essa população.

Tais afirmações consideram que seriam necessários níveis similares de receitas para ofertar níveis similares de serviços públicos em cada município. Isso implica que a eficiência de prestação de serviços públicos deveria também ser próxima entre os municípios. É essa eficiência (não-similar) que será investigada na análise que se segue. Antes de fazê-lo, entretanto, detalha-se a composição de receitas que constituem a receita orçamentária per capita total (tabela 6).

Tabela 6 – Fontes de receitas por grupos de municípios

Grupos	Receita orçamentárias p.c. média	Transf. per capita	Porc. transf. per capita	FPM per capita	Porc. FPM per capita	Transf. ICMS per capita	Porc. Transf. ICMS p.c.
Alto-alto	R\$ 2,748.83	R\$ 1,462.67	53.2%	R\$ 170.46	6.2%	R\$ 658.12	23.9%
Alto-baixo	R\$ 2,476.52	R\$ 2,114.43	85.4%	R\$ 421.73	17.0%	R\$ 999.21	40.3%
Baixo-baixo	R\$ 1,190.55	R\$ 1,002.54	84.2%	R\$ 321.94	27.0%	R\$ 156.45	13.1%
Baixo-alto	R\$ 1,478.15	R\$ 1,047.14	70.8%	R\$ 232.70	15.7%	R\$ 327.00	22.1%
Não significativa a 10%	R\$ 1,722.24	R\$ 1,195.25	69.4%	R\$ 286.86	16.7%	R\$ 361.76	21.0%
Total	R\$ 1,621.85	R\$ 1,116.45	68.8%	R\$ 263.28	16.2%	R\$ 332.28	20.5%

Fonte: STN/2010 e IBGE/2010. Observação: PC significa ‘per capita’.

Em primeiro lugar, note o leitor que todos os municípios dependem de transferências da União e dos Estados, seja por retorno de impostos arrecadados em seus territórios ou não. Municípios no grupo alto-alto (grupo 3) são os menos dependentes de transferências em geral.

O grupo baixo-baixo é aquele com proporcionalmente maior grau de dependência do FPM (27% de toda a receita orçamentária); embora, em termos absolutos, os valores são menores do que os do grupo alto-baixo. O que mais diferencia o grupo dos municípios alto-baixo daqueles do baixo-baixo é a quantidade de recursos que retorna como imposto recolhido no próprio território, atingindo valores 50% maiores do que a média de transferências para os municípios no grupo alto-alto.

Em resumo, duas informações decorrentes da análise merecem destaque: a) municípios com altas receitas orçamentárias per capita situados em regiões com municípios pobres recebem mais do que

o dobro (111%) de receitas per capita em relação a seus vizinhos; b) o FPM⁹ contribui fortemente para diminuir a distância entre municípios em relação a receitas orçamentárias recebidas.¹⁰

O resultado da análise de eficiência DEA indica alguns padrões a serem destacados. Em primeiro lugar, está claro que os melhores resultados em educação e saúde estão no grupo alto-alto. Todavia, esses bons resultados são alcançados com despesas mais substanciais, resultando em eficiência menor (0,223) do que a média dos municípios na amostra (0,235).

O grupo baixo-alto, por sua vez, apresenta bom desempenho, com recursos comparativamente menores. Esse grupo alcança o segundo melhor resultado educacional com cerca de 40% menos despesas. Ainda assim, os resultados em saúde não são tão bons, com o menor nível de procedimentos realizados per capita em todos os grupos.

O grupo alto-baixo apresenta desempenho baixo em relação aos outros grupos, com resultados abaixo da média, mas despesas bem superiores, com gastos mais altos, em média, em educação. Finalmente, o grupo baixo-baixo apresenta baixo desempenho de resultados, o que leva também a baixos valores de eficiência.

Reforçando a ideia deste texto de enfatizar municípios com indicadores extremos, a tabela 7 lista dois outros grupos de municípios: aqueles com eficiência superior a 0,70 e inferior a 0,10.

Tabela 7 – Eficiência e indicadores por grupos de municípios

Grupos	Despesas Saúde	Procedimentos em saúde	Despesas Educação	Resultados Ideb	Eficiência	População	Número municípios
Alto-alto	R\$ 341.61	4.71	R\$ 429.69	4.26	0.223	101,954	180
Alto-baixo	R\$ 236.77	3.92	R\$ 532.78	3.55	0.182	24,932	34
Baixo-baixo	R\$ 154.27	4.28	R\$ 362.71	3.18	0.230	42,692	846
Baixo-alto	R\$ 217.08	2.72	R\$ 257.17	4.18	0.304	83,110	105
Não significativa a 10%	R\$ 237.36	4.08	R\$ 377.66	3.71	0.236	52,684	1282
Total	R\$ 215.42	4.14	R\$ 373.31	3.59	0.235	53,774	2447
Eficiência acima 0,70	R\$ 62.17	16.41	R\$ 232.23	4.00	0.870	96,604	28
Eficiência abaixo 0,10	R\$ 510.43	4.10	R\$ 684.08	2.96	0.012	9,342	77

Fonte: STN/2010, STN/2009, IDEB/2009, IBGE/2010, DATASUS/2010.

Outro indicador que pode contribuir como insumo a implementação de políticas públicas é a análise dos dados sumarizados por Unidade da Federação (tabela 8). Alguns Estados contam com apenas alguns municípios na amostra, de modo que generalizações devem ser tomadas com o cuidado de-

9 O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é definido constitucionalmente, com coeficientes fixos a partir de faixas de população.

10 Transferências referentes a repasses a consórcios e transferências voluntárias somam valores muito baixos em relação ao total.

vido. De todo modo, observa-se um padrão geral que emerge. A maioria dos Estados do Sudeste, Sul e Centro-oeste apresentam resultados de eficiência melhores que a média. Minas Gerais – conhecida com bons resultados em educação – se beneficia disso e atinge a segunda melhor posição, com alto número de municípios analisados.

Tabela 8 – Eficiência média por Estado

Região	Unidade Federação	Eficiência média	Número municípios
N	Roraima	0.112	1
NE	Alagoas	0.166	74
CO	Mato Grosso do Sul	0.181	43
NE	Paraíba	0.184	149
NE	Rio Grande do Norte	0.196	118
NE	Bahia	0.200	279
NE	Piauí	0.205	144
NE	Sergipe	0.207	33
N	Acre	0.208	10
NE	Maranhão	0.219	144
SE	São Paulo	0.229	168
CO	Mato Grosso	0.237	69
N	Pará	0.238	74
NE	Pernambuco	0.238	147
N	Rondônia	0.244	23
NE	Ceará	0.246	174
N	Tocantins	0.252	31
S	Rio Grande do Sul	0.254	213
S	Santa Catarina	0.258	122
SE	Espírito Santo	0.259	52
SE	Rio de Janeiro	0.266	57
CO	Goiás	0.273	43
N	Amazonas	0.277	18
N	Amapá	0.278	3
SE	Minas Gerais	0.321	250
S	Paraná	0.341	8
	Total	0.235	2447

Fonte: STN/2010, STN/2009, IDEB/2009, IBGE/2010, DATASUS/2010.

A análise da distribuição de eficiência ordenada indica que a concentração dos resultados se dá entre os valores 0,16 (primeiro quartil) e 0,28 (terceiro quartil), portanto, em níveis comparativamente

baixos em relação aos mais eficientes. Pequeno número de municípios (5%) apresentam valores acima da marca de 0,45.¹¹

Os resultados da regressão estimada (tabela 9) indicam que, de um lado, população, proporção de população em áreas urbanas, renda domiciliar e níveis educacionais contribuem para melhorar a eficiência da prestação de serviços municipais. Por outro lado, proporção de transferência de recursos federais, PIB per capita, cidades muito pequenas e despesas proporcionalmente elevadas com pessoal sugerem redução da eficiência nos municípios.

A análise por recorte espacial fica prejudicada pelo pequeno número de observações em cada grupo. Os grupos alto-alto e alto-baixo apresentaram resultados não-significantes em ambos os modelos. Os dois grupos “baixos” (baixo-baixo e baixo-alto), quais sejam, municípios com recursos orçamentários baixos em relação a seus vizinhos, contribuem positivamente para a eficiência municipal, se comparados com o restante da amostra.

11 Esta distribuição é similar a apresentada para outra análise de municípios brasileiros (Sousa; Stoši, 2005)

Tabela 9 – Resultado dos modelos ‘determinantes da eficiência’

	MQO	MQO restrito
	Eficiência	
População	0.059 (2,29)**	0.022 (0,81)
Prop. Pop. Urb.	0.050 (2,83)***	0.011 (4,67)***
Part. FPM	-0.111 (-3,92)***	-0.095 (-5,36)***
Renda Dom. per capita (mil R\$)	0.061 (2,8)***	0.045 (3,13)***
Curso mais elevado	0.015 (1,8)*	0.009 (1,66)*
Desp. Pessoal Civil per capita	-0.0001 (-10,47)***	-0.0001 (-11,11)***
Cidades até 50 mil hab.	-0.023 (-2,4)**	-0.024 (-3,95)***
PIB per capita	-0.0004 (-0,85)	-0.0008 (-1,88)***
Dummy SP município	-0.697 (-2,32)**	-0.181 (-0,75)
Dummy Alto-alto	0.006 (0,58)	0.003 (0,48)
Dummy Alto-baixo	0.000 (0,01)	-0.008 (-0,47)
Dummy Baixo-baixo	0.015 (1,82)*	0.010 (1,91)*
Dummy Baixo-alto	0.013 (1,09)	0.017 (2,41)**
Dummies UFs (veja cont.)		
Constante	0.154 (2,44)**	0.179 (4,58)***
Observações	1551	1372
R-quadrado ajustado	0.317	0.390

Valor absoluto da estatística t em parênteses
 * significativa a 10% ** significativa a 5%; *** significativa a 1%

A análise dos resultados da regressão a partir das observações contidas em cada Unidade da Federação indica que há diferenciação do ambiente institucional em cada estado (tabela 10). De fato, estados com resultados mais eficientes (veja tabela 8), de certa forma, ratificam seus resultados na análise de determinantes da eficiência, com bons resultados para Minas Gerais, Espírito Santo, Ceará, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

Tabela 10 – Resultado dos modelos ‘determinantes da eficiência’, variáveis categóricas

	MQO	MQO restrito
	Eficiência (cont.)	
D_ES	0.057	0.069
	(2,48)**	(5,08)***
D_MG	0.100	0.066
	(9,19)***	(9,52)***
D_MT	0.043	0.046
	(2,72)***	(4,68)***
D_CE	0.035	0.043
	(1,48)	(3,09)***
D_MA	0.061	0.040
	(3,04)***	(3,29)***
D_RS	0.026	0.039
	(2,31)**	(5,6)***
D_RO	0.069	0.038
	(2,36)**	(2,03)**
D_GO	0.052	0.033
	(2,79)***	(2,94)***
D_SC	0.026	0.032
	(2,08)**	(4,19)***
D_RJ	0.027	0.031
	(1,19)	(2,26)**
D_PI	0.023	0.028
	(1,24)	(2,41)**
D_PA	0.021	0.027
	(1,17)	(2,51)**
D_PB	0.013	0.024
	(0,88)	(2,68)***
D_BA	0.005	0.012
	(0,42)	(1,49)
D_MS	-0.006	-0.013
	(-0,35)	(-1,11)
D_AL	-0.017	-0.008
	(-0,48)	(-0,38)

Considerações Finais

Essa agenda de pesquisa conta com literatura internacional consolidada e em franca expansão. Também no Brasil, há elementos suficientes para estabelecer fatos estilizados preliminares. A metodologia se mostrou relevante na análise desse tipo de investigação. As bases de dados também estão ficando mais precisas, com maior rigor tanto na informação de dados fiscais, quanto na quantificação (e avaliação) de resultados de políticas públicas. Ainda assim, esse trabalho deve ser considerado exploratório e os indicadores tomados como *proxies* do comportamento real, no sentido em que os

dados utilizados incluem erros prováveis de mensuração e omissão, o que pode levar a vieses nos resultados. Ressalte-se ainda que este estudo não pode ser considerado um teste da qualidade do governo municipal, dado que a análise tem caráter *cross-sectional*, com análise de período específico no tempo. Além disso, há que se considerar que a eficiência de governos subnacionais (ou até em outros níveis) depende de fatores historicamente construídos, tipo *path-dependence*¹², bem como fatores institucionais de difícil mensuração e tangibilidade (Paradekar, 2006). Nesse sentido, a análise é conjuntural, dados os atributos de momento, específicos da ocorrência da coleta de dados.

Os resultados apresentados neste texto permitem algumas considerações de ordem geral baseadas na análise feita. Estes seriam os chamados fatos estilizados elaborados a partir dos dados.

- I. Receita orçamentária per capita dentre municípios é fator menos heterogêneo do que a maioria dos outros indicadores. Tal fato sugere que as transferências feitas pela União – especialmente, por meio do FPM – cumprem o papel de equalizar recursos entre os municípios.
- II. Entretanto, ainda assim, regiões mais ricas recebem muito mais transferências que a média (70% mais).
- III. Alguns municípios (grupo alto-baixo) recebem proporcionalmente mais Impostos sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) – três vezes a média – o que contribui para fazê-los vencedores inesperados.
- IV. Esses vencedores (grupo alto-baixo) fazem o uso mais ineficiente dos seus recursos.
- V. O grupo de municípios baixo-alto – aqueles próximos a áreas ricas, porém que não recebem proporcionalmente tantos recursos – sai-se melhor com o que tem, representando o grupo com melhor eficiência.
- VI. Os municípios no grupo baixo-baixo apresentam níveis baixos de resultados, porém eles possuem desempenho comparativamente bom, dados os recursos disponíveis. Nesse caso, dada a heterogeneidade de resultados (entre Paraíba e Ceará, por exemplo), há diferenças de desempenho importantes ainda não detalhadas suficientemente na literatura.
- VII. A análise empírica e a análise da literatura confirmam que o critério puramente populacional não é suficiente para orientar a distribuição de recursos fiscais entre os municípios. De um lado, constata-se que municípios muito pequenos são mais ineficientes, mas, de outro lado,

12 Veja Arthur (1988).

municípios com menos recursos fiscais vis-à-vis seus vizinhos, apresentam desempenho claramente melhor¹³.

VIII. Compreender como se comportam as despesas com servidores municipais parece ser central para o entendimento dos mecanismos de eficiência municipal. Simplesmente aumentar os gastos com pessoal, talvez não seja a resposta mais adequada.

IX. Finalmente, os resultados para Unidades da Federação confirmam que há heterogeneidade na prestação de serviços municipais no país, em padrão que não obedece ao corte regiões ricas/regiões pobres. De modo que há UFs relativamente ricas, com baixa performance, como também UFs pobres, com alto desempenho.

Referências bibliográficas

AFONSO, A.; FERNANDES, S. Measuring local government spending efficiency: Evidence for the Lisbon region. **Regional Studies**, v. 40, n. 1, p. 39–53, 2006.

AFONSO, A.; FERNANDES, S. Assessing and explaining the relative efficiency of local government. **Journal of Socio-Economics**, v. 37, n. 5, p. 1946–1979, out. 2008.

AFONSO, J. R. R.; GOBETTI, S. W. Rendas do petróleo no Brasil: alguns aspectos fiscais e federativos. **Revista do BNDES**, v. 15, n. 30, p. 231–269, 2008.

ANSELIN, L. **Spatial econometrics: methods and models**. Dordrecht: Kluwer Academic, 1988.

ARTHUR, W. B. Urban systems and historical path dependence. *In*: **Cities and their vital systems**. Washington, D.C.: National Academy Press, 1988. p. 85–97.

BALAGUER-COLL, M.; PRIOR, D.; TORTOSA-AUSINA, E. Decentralization and efficiency of local government. **The Annals of Regional Science**, v. 45, n. 3, p. 571–601, 2010.

BALAGUER-COLL, M. T.; PRIOR, D.; TORTOSA-AUSINA, E. On the determinants of local government performance: A two-stage nonparametric approach. **European Economic Review**, v. 51, n. 2, p. 425–451, fev. 2007.

BORGER, B. DE; KERSTENS, K. Cost efficiency of Belgian local governments: A comparative analysis of FDH, DEA, and econometric approaches. **Regional Science and Urban Economics**, v. 26, n. 2, p. 145–170, abr. 1996.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

DEPRINS, D.; TULKENS, H. Measuring labour efficiency in post offices. *In*: **The performance of public enterprises**. [S.l.] Marchand M e H Tulkens, 1984. p. 243–267.

GETIS, A.; ORD, J. K. The Analysis of Spatial Association by Use of Distance Statistics. **Geographical Analysis**, v. 24, n. 3, p. 189–206, 3 set. 2010.

13 Ressalvado o fato de que os resultados absolutos são mais baixos, embora a eficiência, com os poucos recursos seja mais alta.

GOBETTI, S. W.; KLERING, L. R. **Índice de responsabilidade fiscal e qualidade de gestão: uma análise combinada baseada em indicadores de estados e municípios**. Brasília: ESAF, 2007.

HAUNER, D.; KYOBE, A. Determinants of government efficiency. **IMF Working Paper**, v. 228, p. 27, 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Governo gastador ou transferidor? um macro-diagnóstico das despesas federais no período 2002 a 2010. *In*: **Brasil em Desenvolvimento 2010**. Brasília, DF: IPEA, 2010. v. 1p. 87–112.

ISARD, W. **Methods of interregional and regional analysis**. Aldershot: Ashgate, 1998.

LELEU, H. A linear programming framework for free disposal hull technologies and cost functions: Primal and dual models. **European Journal of Operational Research**, v. 168, n. 2, p. 340–344, 16 jan. 2006.

MIRANDA, R. B. Uma avaliação de eficiência dos municípios brasileiros na provisão de serviços públicos usando “data envelopment analysis”. *In*: **Boletim Fiscal**. Brasília: IPEA, 2006. p. 32–42.

OATES, W. E. **Fiscal Federalism**. [S.l.] Edward Elgar Pub, 1972.

ORAIR, R. O.; ALENCAR, A. A. **Esforço fiscal dos municípios: indicadores de condicionalidade para o sistema de transferências intergovernamentais**. Brasília: ESAF, 2010.

PARADEKAR, S. Efficiency of Brazilian Municipalities. *In*: **Inputs to a strategy for Brazilian cities: a contribution with a focus on cities and municipalities**. Brasil: World Bank Publications, 2006. v. 2p. 105–136.

REZENDE, F.; GARSON, S. Financing Metropolitan Areas in Brazil: Political, Institutional, Legal Obstacles and Emergence of New Proposals For Improving Coordination. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 10, n. 1, 2006.

SADIQ, S. The final frontier: a SAS approach to Data Envelopment Analysis. **SAS Global Forum 2011**, v. 198, p. 7, 2011.

SOUSA, M.; STOŠI, B. Technical Efficiency of the Brazilian Municipalities: Correcting Nonparametric Frontier Measurements for Outliers. **Journal of Productivity Analysis**, v. 24, n. 2, p. 157–181, 2005.

TIEBOUT, C. M. A pure theory of local expenditures. **Journal of Political Economy**, v. 64, p. 416–424, 1956.

VINHADELLI, J. S. **Análise macroeconômica preliminar dos gastos em saúde do Distrito Federal no período de 2006 a 2008**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2010.

WORTHINGTON, A. C.; DOLLERY, B. E. Incorporating contextual information in public sector efficiency analyses: a comparative study of NSW local government. **Applied Economics**, v. 34, n. 4, p. 453–464, mar. 2002.

Um modelo e um plano de gestão do conhecimento e inteligência organizacional para administração pública brasileira



Knowledge management and organizational intelligence in public administration

Cristiano Trindade de Angelis <cristiano.angelis@planejamento.gov.br>

Analista de Planejamento e Orçamento. Secretaria de Patrimônio da União. Florianópolis, Brasil.

Resumo: Este artigo traça um paralelo entre o desenvolvimento da Web e os avanços na Gestão do Conhecimento na Administração Pública. De uma perspectiva histórica, do modelo burocrático para modelos participativos, passando pelo modelo gerencial, discute-se, a partir de uma comparação com o setor privado, a importância da Gestão do Conhecimento (GC) e da Inteligência Organizacional (IO) no processo de mudança do GOV 2.0, pedido na avalanche de informações e empolgações tecnológicas, para o GOV 3.0, o governo inteligente, a partir do avanço da Web 2.0 para Web 3.0. Este estudo apresenta o modelo GC-IO, o qual demonstra de que forma a Cultura Organizacional e a Gestão do Conhecimento influenciam a Inteligência Organizacional. A partir dessa discussão, o estudo conclui que: (i) a mudança cultural deve vir antes da elaboração e aplicação de um plano de GC-IO e (ii) o modelo apresentado é de grande utilidade para identificar fatores influentes que devem ser levados em consideração pelas administrações públicas que buscam melhorar os processos de criação (GC e aplicação do conhecimento IO). Ao final do artigo é apresentado os passos para mudança cultural na Administração Pública e um Plano de GC e IO.

Palavras-chaves: Administração Pública; Cultura Organizacional; Gestão do Conhecimento; Inteligência Organizacional, Web 3.0.

Abstract: *This article draws a parallel between the development of Web and the advances in public administration management. From a historical perspective, from the bureaucratic model to participatory models, passing through the managerial model, it is discussed, from a comparison with the private sector, the importance of Knowledge Management (KM) and Organizational Intelligence (OI) in the process of change from GOV 2.0 to GOV 3.0, from the advancements of Web 2.0 to Web 3.0. This study presents the model KM-OI, which demonstrates how the organizational culture and knowledge management influence organizational intelligence. From this discussion, the study concludes that: (i) cultural change must come before the design and implementation of a plan of KM-OI and (ii) the model is useful for identifying influential factors that must be taken into consideration by government that seek to improve the processes of creation (KM) and knowledge application (OI).*

Key-words: *Organizational Culture, Knowledge Management, Organizational Intelligence, Public Administration, Web 3.0.*

Introdução

As tecnologias de informação têm avançado significativamente nas últimas décadas, abrangendo desenvolvimentos que incluem a Web 1.0 (implantação da internet), a Web 2.0 (a era das redes e do excesso de informação) e a futura Web 3.0 (a era da inteligência e Web semântica). Paralelamente a isso, ocorreu a passagem do modelo gerencial de gestão da Administração Pública, que concentra conhecimento em níveis mais elevados da organização, para um modelo baseado em redes, que transfere e cria “conhecimento” sem limites. Porque essa passagem foi baseada principalmente na tecnologia, recursos humanos e a inteligência organizacional foram deixados em segundo plano, criando uma sobrecarga de informações e uma “cultura de bombeiros” para resolver problemas na Administração Pública.

Na contramão do setor público, os conceitos de Gestão do Conhecimento (GC) e Inteligência Organizacional (IO) têm evoluído e avançado no setor privado a partir de uma variedade de práticas e processos que visam a criação e aplicação do conhecimento.

Um estudo de 132 organizações do governo central em 20 países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) considerou que as práticas de GC têm um custo adicional da sobrecarga de informação e gastos com consultoria para a maioria das organizações pesquisadas (OCDE, 2003). Isso aponta para o fato de que grandes quantidades de informação geradas pelas práticas de GC são insuficientes na orientação dessas organizações, e que a IO é necessária para dar sentido a informação e aplicar o conhecimento relevante na solução de problemas e tomada de decisões.

No contexto da passagem da administração gerencial para administração baseada em redes (GOV 2.0) e da futura mudança para o GOV 3.0 (o governo inteligente), este trabalho investiga a relação

entre GC e IO, a importância da GC e da IO para o setor público e a influência da cultura organizacional no processo de criação (GC) e uso do conhecimento (IO).

A GC e a IO são complementares e fundamentais num momento em que o governo brasileiro enfrenta dificuldades de integrar os três alicerces da inteligência (estratégia, previsão e ação) para criar, aplicar e monitorar atividades, projetos e programas que atendam a população durante o processo de industrialização do Brasil.

A implementação do modelo GC-IO no governo federal vai orientar os gestores públicos a desenvolver uma estratégia e plano de Gestão do Conhecimento e Inteligência Organizacional, baseado em 3 etapas: Mudança Cultural, Práticas de GC e Práticas de IO.

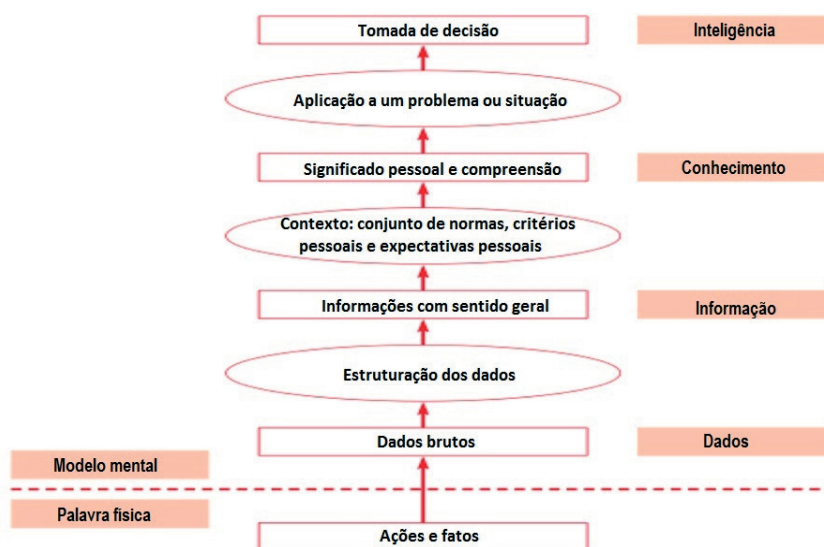
As questões de pesquisa discutidas neste trabalho são:

1. Qual o impacto da Cultura Organizacional sobre a estratégia, a GC e a IO?
2. Qual impacto da GC sobre a IO?
3. Qual a importância da integração de práticas de GC e IO para melhorar os serviços, atividades, projetos e programas oferecidos pela Administração Pública?

Conhecimento e Inteligência

Em 1989, Richard Ackoff estabeleceu uma taxonomia simples para classificar as diferentes classes de informação: dados, informação, conhecimento e inteligência (ACKOFF, 1989). A transformação do conhecimento em inteligência pode ser dito ser uma operação realizada pela capacidade humana de analisar, interpretar, integrar, prever e agir. Inteligência é, assim, uma construção multidimensional (PETROVICI, 2011) que implica a capacidade de usar o conhecimento em rotinas, percepções e atividades de resolução de problemas.

Como mostrado na Figura 1, a informação é analisada no contexto das normas pessoais, critérios e expectativas do tomador de decisões para tornar-se conhecimento. Finalmente, o tomador de decisões aplica esse conhecimento a uma situação específica para criar inteligência.

Figura 1 - O processo de transformação de dados em inteligência

Fonte: CETISME (2002).

Em geral, estudiosos sugerem que os governos devem garantir que a ciência está na vanguarda da estratégia para o crescimento econômico. Para eles, a ciência produz conhecimento e, portanto, produz inovação, o que melhora a qualidade de vida, a democracia, o crescimento econômico e a capacidade de resolver problemas maiores. No entanto, Rothberg e Erickson (2004) mantêm que o conhecimento é estático e ele só tem valor quando as pessoas usam. Conhecimento implica que aprendizagem e experiência foram aplicadas a informação, mas não implica em ação. A inteligência é conhecimento em ação e, por conseguinte, as dimensões da inteligência incluem a estratégia, a previsão e a ação. Em algum nível, todas as três camadas de inteligência precisam ocorrer simultaneamente para criar uma perfeita perpetuação da vantagem competitiva (ROTHBERG; ERICKSON, 2004).

Gestão do Conhecimento (GC) e Inteligência Organizacional (IO)

Heisig (2009) conclui que a GC chegou numa nova fase de seu ciclo de vida. Após a euforia tecnológica e o *hype* GC, seguido a desilusão, a GC está agora a caminho de melhor a compreensão dos seus fatores de sucesso. Nonaka e Takeuchi (1995) consideram GC como a capacidade de uma organização criar novos conhecimentos, disseminá-lo em toda a organização e incorporá-lo em produtos, serviços e sistemas. Bali e Lehaney (2009) definem gestão do conhecimento como um conjunto de ferramentas, técnicas, táticas e tecnologias destinadas a potenciar os ativos intangíveis da organização, através da extração de dados, informações pertinentes e conhecimento relevante para facilitar a tomada de decisões. GC é um conjunto de práticas destinadas à interação entre conhecimento tácito

e explícito para adquirir e criar novas competências (conhecimentos+habilidades+atitudes) a fim de possibilitar uma organização agir inteligentemente em diferentes ambientes (ANGELIS, 2013a).

Staskeviciute e Ciutiene (2008) destacam que na literatura científica é possível encontrar diferentes conceitos de IO, mas todos eles são limitados pela mesma característica: a capacidade da organização de se adaptar ao ambiente e a Gestão do Conhecimento. Choo (2002) define IO como um ciclo contínuo de atividades que incluem sensoriamiento do meio ambiente, desenvolvimento de percepções e criação de significado através da interpretação, usando a memória da experiência do passado para agir com base nas interpretações desenvolvidas. Tarapanoff (2002) conclui que a IO parte da necessidade da organização em manter uma melhoria contínua em sintonia com as mudanças ambientais, suas oportunidades e ameaças, a fim de adaptar-se rapidamente e aumentar a sua capacidade de inovar. IO refere-se a um processo de transformar dados em conhecimento e conhecimento em ação para ganho organizacional (CRONQUIST, 2011). Em linha com esses conceitos, Angelis (2013a) define IO como a capacidade de uma organização para se adaptar, aprender e mudar em resposta às condições ambientais através do uso de conhecimentos relevantes.

Apesar do apelo intuitivo de que os conceitos de GC e IO são complementares e interdependentes, esta relação recebeu relativamente pouca atenção na literatura. Mooghali e Azizi (2008) encontraram uma correlação de coeficiente de 0,931 entre GC e IO. Mais realista, Yaghoubi et al. (2011) descobriram que quase 59,2% das alterações existentes na IO são definidas por processos estratégicos de GC.

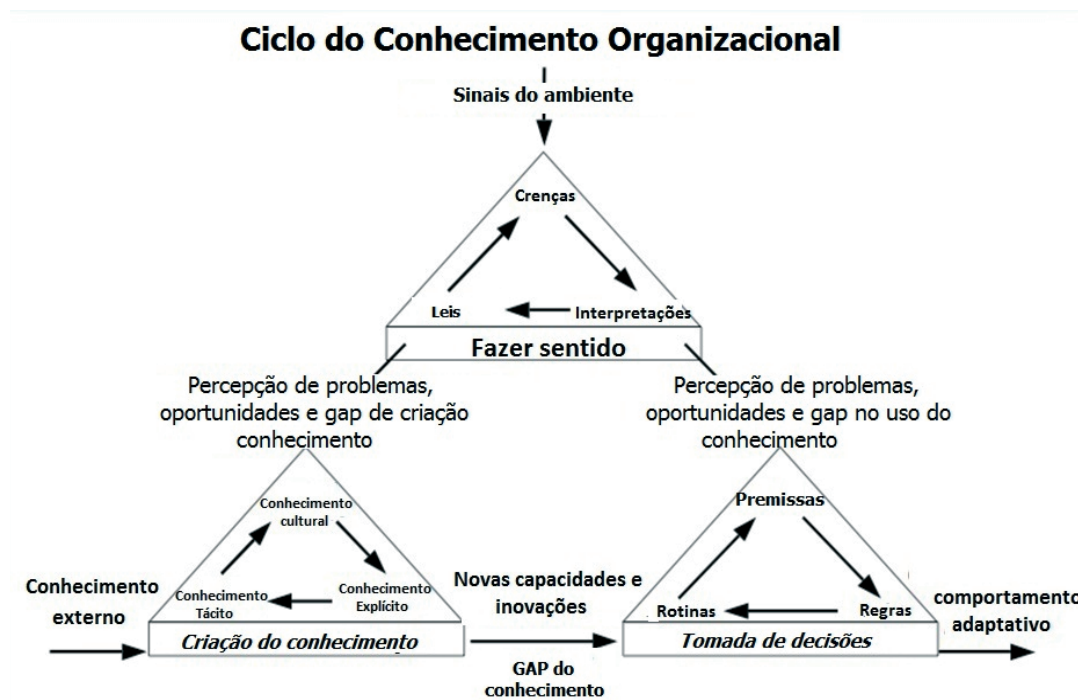
Para Halal e Kull (1998), IO é uma função de cinco subsistemas cognitivos: estrutura organizacional, cultura organizacional, as relações das partes interessadas, os processos estratégicos e a Gestão do Conhecimento. Liebowitz (2001) destaca que a gestão ativa do conhecimento é fundamental para permitir a melhoria do desempenho organizacional, resolução de problemas e tomada de decisões. Cruz e Dominguez (2007) posicionaram GC como um ativador da IO, obtendo informações externas e internas e facilitando a percepção, a criação de conhecimento e em consequência, a tomada de decisões. Lefter et al. (2007) enfatizam que a organização inteligente usa a gestão do conhecimento como uma ferramenta para lidar com a constante mudança de um ambiente, identificando oportunidades e evitando riscos.

Baseado nessas perspectivas é possível concluir que GC fornece métodos de identificação, armazenamento, compartilhamento e criação de conhecimento, enquanto a IO integra e interpreta esse conhecimento para tomada de decisão e solução de problemas. É importante observar que o conhecimento é socialmente construído com atividades colaborativas (práticas de gestão do conhecimento), mas o acesso a esse conhecimento não significa sucesso na tomada de decisão (ROTHBERG; ERICKSON, 2004).

A este respeito, Choo (2010) destaca que um excesso de informações pode confundir o processo de inteligência organizacional. Choo (1998) desenvolveu um modelo, o ciclo de conhecimento organiza-

cional, representado na Figura 2, que postula certas relações entre os processos de fazer sentido, de criação de conhecimento e de tomada de decisão.

Figura 2 - O ciclo do Conhecimento Organizacional



Fonte: Choo (1998).

Este modelo propõe que conhecimento interno e externo são desenvolvidos e mantidos dentro da organização nos processos de criação de conhecimento. Sinais ambientais são percebidos e interpretados no processo de “fazer sentido”, e ambos os processos servem como fundações para ação organizacional na tomada de decisão. O modelo de Choo (1998) coloca a interpretação no centro da Inteligência organizacional, a fim de equilibrar o conservadorismo (interpretação de acordo com as crenças existentes) com empreendedorismo (interpretação com foco na exploração de novas alternativas).

Diferenças entre os setores público e privado e a Gestão do Conhecimento.

A literatura aponta diversas diferenças entre os setores público e privado, entre elas a legislação e regulamentação, a gestão, as políticas de seleção, recrutamento e promoção, o treinamento, a aprendizagem, a cultura e, principalmente, os objetivos. De acordo com OCDE (2000), uma diferença importante entre os setores público e privado é a dificuldade do setor público em prever e obter *feedback* sobre os resultados das políticas, além da necessidade do apoio de vários *stakeholders*

com os seus diferentes pontos de vista. A cultura do setor público continua a permanecer alinhada com os modelos tradicionais burocráticos (WOODFORD, 2003).

Em relação à GC, Cong e Pandya (2003) afirmam que o setor público foi ficando para trás do setor privado na implementação de práticas de GC. O nível de responsabilidade e regulamento é consideravelmente mais rigoroso em organizações do setor público, tornando mais difícil obter o mesmo incentivo proporcionado pela cultura do setor privado (ABDULLAH; DATE, 2009).

Woodford (2003) afirma que ao contrário de suas contrapartes do setor privado, organizações públicas não colocam as estratégias de GC juntamente com suas estratégias gerenciais. O aspecto tácito (e GC geralmente) tem sido ignorado e o foco da GC no setor público está limitado a sua dependência ao conhecimento explícito (ABDULLAH; DATE, 2009), como regras e normas do serviço público, atas de reuniões, memorandos, etc. Da mesma forma, Park (2006) sustenta que organizações públicas dependem mais de rotinas e sistemas padronizados enquanto que as organizações privadas depositam confiança e focam mais nas pessoas. Portanto, Park (2006) conclui que organizações públicas seguem mais estratégias de codificação do conhecimento, ou seja, o conhecimento é cuidadosamente codificado e armazenado em bancos de dados, do que estratégias de personalização do conhecimento, ou seja, o conhecimento está intimamente ligado à pessoa que o desenvolveu e é compartilhado principalmente através do contato direto de pessoa para pessoa.

Angelis (2013a) conclui que pessoas em organizações públicas dependem mais do conhecimento explícito para resolver problemas e tomar decisões (abordagem de pessoas a documentos e sistemas), apesar do fato de que, de acordo com Tovstiga e Korot (1998) o conhecimento tácito constitui mais de 70 por cento do conhecimento de uma organização. OCDE (2003) encontrou que aproximadamente 50% das 132 organizações públicas pesquisadas dizem que funcionários gastam uma quantidade cada vez maior de tempo construindo bancos de dados e mais de 75% das organizações apontam que gastam mais tempo na construção de equipes de projeto do que no gerenciamento de projetos diretamente.

Boston et al. (1996) consideram que o setor público tem tentado imitar o setor privado em termos de GC, apesar das diferenças serem tão grandes e as práticas não poderem ser transferidas corretamente. A este respeito Snowden (2002) questiona o porquê do desejo do setor público de copiar o setor privado na área de GC e a OCDE (2000) levanta a seguinte questão: Por que deve o setor público copiar as novas práticas de gestão de conhecimento das grandes empresas do setor privado? Cong e Pandya (2003) sugerem que uma das soluções adequadas para enfrentar essa dependência é tomar uma atitude pró-ativa frente as práticas de GC mais prevalentes no setor privado e adaptá-las para a configuração da administração pública.

A importância e os desafios na implementação da GC e IO no setor público

Por que deveria a administração pública se envolver com GC e IO?

Em primeiro lugar, as organizações estão enfrentando ambientes diversos e turbulentos que requerem alta capacidade de adaptação e resolução de problemas, a fim de atender a crescente demanda dos cidadãos (BOURGON, 2009). Em segundo lugar, a alta administração deve reconhecer que a terra, trabalho e capital – os fatores clássicos de produção – foram em grande parte substituídos por conhecimento e que o conhecimento se tornou o recurso, em vez de um recurso, o que torna a nossa sociedade pós-capitalista (DRUCKER, 1993). Dessa forma, os conhecimentos das pessoas envolvidas na formulação e implementação de políticas públicas devem ser tratados com as metodologias e ferramentas adequadas. Em terceiro lugar, demandas da sociedade por serviços de qualidade e transparência na aplicação dos recursos (KLERING et al., 2010) tornaram essenciais para a administração pública buscar novos modelos a fim de racionalizar a sua gestão.

Segundo Misra (2007), é só recentemente que a GC começou a fazer parte do setor público.

Brun (2005) aponta que se pensarmos sobre as muitas interações entre os diversos *stakeholders* envolvidos na formulação e aplicação de políticas públicas e seu impacto na prestação de serviços, então começamos a ver o escopo da gestão do conhecimento no setor público.

De acordo com Batista et al. (2005), no Brasil há um número de casos isolados de implementações bem-sucedidas e alerta que uma ampla política de GC se faz necessária, com direcionadores estratégicos, alocação de recursos específicos e treinamentos nos vários níveis organizacionais.

Edge (2005) afirma que os exemplos atuais de GC no setor público não fornecem dados sobre as estratégias e experiências daqueles envolvidos no processo a nível organizacional. As pesquisas muitas vezes centram-se sobre o papel dos serviços de tecnologia ou e-gov (LING, 2002 apud EDGE, 2005).

De fato, como a grande maioria dos países, o Brasil têm continuamente focado em governo eletrônico, em detrimento das práticas de GC com especial foco nos recursos humanos, a fim de melhorar a comunicação interna e externa, bem como a qualidade e rapidez na prestação de serviços. Contudo, apesar do esforço do governo brasileiro, ele ocupa o 5º lugar na América Latina e o 59º dentre os países pesquisados pelas Organizações das Nações Unidas (ONU, 2012) em termos de desenvolvimento do e-gov.

No Brasil, o governo eletrônico é uma política com fraca institucionalização e suas limitações evidenciam a falta de instrumentos, formatos organizacionais e sua inserção dentro de um plano de GC e IO, que deem conta do seu tremendo potencial.

Os governos devem ir além do e-gov (abertura, *accountability*, eficiência e eficácia), criando um círculo de inovação de política e de adaptação por meio da integração do conhecimento e experiência de um grande número de interessados, que têm uma capacidade infinitamente superior de criar conhecimento. No atual ambiente de mídias sociais, essa “conversa em uma via” falha na construção de credibilidade e confiança no governo, e talvez mais importante, ela não consegue aproveitar os conhecimentos, habilidades e recursos que poderiam ser aproveitados pelo governo usando uma abordagem mais colaborativa para prestação de serviços e elaboração de políticas (TAPSCOTT et al., 2008).

Na realidade, os governos não têm recursos, competências internas e inteligência (capacidade de solução de problemas) suficientes para responder eficazmente às necessidades dos cidadãos em um ambiente em rápida mutação. Esta interdependência entre diferentes atores e os frutos de suas colaborações são as principais razões para a adoção de GC na administração pública moderna com uma governança baseada na democracia interativa e em redes conectadas. Tapscott et al. (2008) enfatizam que “Estamos em uma época em que o poder e a autoridade do governo e a legitimidade das políticas públicas vão se tornar ainda mais dependentes da democracia interativa”. Portanto, o valor público não é mais fornecido apenas pelo governo, mas por colaboração. Compartilhar o poder, abrindo o processo de tomada de decisão e fomentando novas relações e parcerias são os alicerces do governo do século XXI.

No entanto, apesar do fato de que a GC e a IO tem sido extensivamente discutido por muitos teóricos e praticantes, pouca literatura e/ou informações sobre a Gestão do Conhecimento (CONG; PANDYA, 2003; LENK, 2002; SYED-IKHSAN; ROWLAND, 2004) e Inteligência Organizacional (MOOGHALI; AZIZI, 2008; YAGHOUBI et al., 2011) foram encontradas no setor público. Embora se saiba que as mudanças na gestão são mais difíceis de implementar no setor público e a pressão competitiva e incentivos para reduzir os custos têm tradicionalmente sido menos importante em comparação com o setor privado, a falta de estudos sobre GC e IO no setor público é um paradoxo, já que ambos podem contribuir para a reforma da administração pública a fim de torná-la mais eficiente, transparente, sensível às necessidades do cidadão e eficaz na consecução seus objetivos.

Denner e Diaz (2011) concluem que GC no setor público não é só plausível, mas necessário para o funcionamento eficaz do setor público, a fim de alcançar objetivos de desenvolvimento sustentável. É, portanto, essencial que este setor seja capaz de aprender com outros setores e também com os cidadãos. Os cidadãos esperam do setor público a partilha e utilização do conhecimento institucional para melhorar os serviços prestados (SINCLAIR, 2006 apud DENNER; DIAZ, 2011).

Segundo Halal e Kull (1998), os processos de IO geram vários benefícios, tais como descobrir os pontos fortes e fracos da organização, desenvolver novas formas de geração de conhecimento e criatividade e ajudar a alavancar as contribuições que podem ser fornecidas através de fatores dinâmicos como liderança (HALAL; KULL, 1998).

Alguns dos principais benefícios da GC foram levantadas pela OCDE (2003): (i) minimizar ou eliminar a duplicação de esforços; (ii) reparar a perda de conhecimentos e promover a aprendizagem ao longo da vida; (iii) aumentar a eficiência pela produção e compartilhamento de conhecimentos; (iv) integrar conhecimento do ambiente interno e externo.

No entanto, há muitos desafios e obstáculos para efetivamente aplicar políticas e práticas de GC no setor público, com a ênfase na aprendizagem formal e técnica como um mecanismo para compartilhamento de conhecimento e a incapacidade de organização para motivar os servidores na partilha de seus conhecimentos e necessidades de aprendizagem.

Em outra pesquisa realizada no Ministério do Planejamento do Brasil, Angelis (2011) encontrou que a gestão de topo não é muito influente na cultura organizacional, o grau de abertura da organização em relação às sugestões dos funcionários é baixa e o entendimento sobre os conceitos e a importância da GC é incipiente e não uniforme (ANGELIS, 2011).

Dois dos desafios mais significativos são a cultura de resistência e a cultura de reter conhecimentos que são encontrados na maioria das organizações do setor público (SVIEBY; SIMONS, 2002 apud EDGE, 2005).

A consequência disto é a dificuldade para promover a aprendizagem coletiva, o desenvolvimento de competências e criação de ambientes de trabalho colaborativo na administração pública.

De acordo com a OCDE (2003), o mais importante e difícil desafio para os governos é criar uma cultura de partilha de conhecimentos. Parece que boas práticas GC poderiam ser melhor aprimoradas pelo comportamento de longo prazo, refletindo confiança entre funcionários, espírito de equipe e desprendimento (OCDE, 2003).

Yuen (2007) afirma que as barreiras para adoção bem sucedida de GC são em grande parte a falta de consciência sobre os conceitos de GC e a falta de tempo. Para ele, a falta de tempo pode ser interpretada como falta de consciência da importância de GC e resistência dos servidores públicos à mudança. Riege e Lindsay (2006) destacam que o motor principal para a adoção de diversas iniciativas de GC no setor público é a mudança da cultura organizacional.

Criar uma cultura onde o conhecimento é valorizado e compartilhado efetivamente é um dos mais difíceis desafios que se colocam em prática. Na realidade, o maior desafio para a administração pública é a mudança de uma cultura dominante do “Conhecimento é poder” para “compartilhamento de conhecimento é poder”.

O passo principal para mudança na Cultura Organizacional é incentivar e premiar grupos de trabalho que compartilham conhecimento e decisões. A base dessa sensibilização e massificação de uma nova forma de ser e fazer são os líderes transformacionais.

Infelizmente, a liderança transacional é o coração do processo de gestão da Administração Pública, visando manter a organização funcionando eficientemente. Sua ênfase é primariamente no controle através de conformidade às regras e leis e na manutenção da estabilidade dentro da organização em vez de promover a mudança. Exatamente como dito por Bass (1990), “os líderes transacionais trabalham dentro da cultura organizacional como existe; o líder transformacional muda a cultura organizacional”. Em oposição ao líder transacional, o papel do líder transformacional é principalmente focado em pessoas, em vez da tarefa.

O poder de inovação e criatividade, ação, iniciativa, dedicação, enfrentamento de situações de pressão, a disposição em assumir riscos, a definição e atingimento de metas em um ambiente colaborativo são algumas características do líder transformacional (ANGELIS, 2011). Através da força de sua visão e personalidade, um líder transformacional é capaz de inspirar seguidores a mudar as expectativas, percepções e motivações para trabalhar em prol de objetivos comuns.

Da administração gerencial para administração baseada em redes no Brasil

A sobrecarga de informações e seu impacto no processo decisório pode ser atribuída também à mudança no ambiente de atuação da administração pública brasileira com a redemocratização e a Constituição de 1988. Isso fez crescer o volume de informações, número de instâncias e atores e a complexidade do processo decisório.

A mudança de um paradigma gerencial baseado em modelos do setor privado para uma abordagem de gestão participativa baseada em redes é determinada pela substituição de eficiência técnica e efeitos de mercado com a prática de coprodução de políticas. Isso é implementado através da participação da sociedade civil, do público em geral e o do setor privado, a fim de criar novos conhecimentos.

Klering et al. (2010) defendem a idéia de que a trajetória da administração pública brasileira desde o início do século XX até os dias atuais, aponta para um Estado que busca novas soluções, medidas inovadoras, novos colaboradores e parceiros, configurando-se o Estado em rede – entre os três níveis de governo, entre esferas de um mesmo nível e entre o governo, entidades e sociedade civil.

Contudo, apesar da colaboração através de redes ter gerado a eficiência coletiva sob a forma de custos de transação reduzidos e aceleração do processo de inovação no Brasil, produziu uma avalanche de informações que trouxe à tona novas formas de incerteza, complexidade, além da perda de foco e credibilidade num Estado em rede despreparado. O Quadro 1 apresenta os tipos de governança e suas características.

Quadro 1 - Tipos de governança e suas características

Tipos de governança	Hierárquica (modelo burocrático)	Mercados (modelo gerencial)	Network (modelo participativo)
Propósito	Seguir normas/regras	Diminuir custos	inclusão
Abordagem	Regulatória	Competitiva	colaboração e coordenação
Características quando funcionam bem	Efetividade técnica, <i>accountability</i> técnica (linhas claras de autoridade).	Eficiência, <i>accountability</i> de mercado, aprendizagem com o setor privado, empreendedorismo.	Inclusão, <i>accountability</i> social, alta flexibilidade para solução de conflitos.
Características quando funcionam bem	Rigidez e ineficiência, isolamento da interferência externa, concentração de decisões.	Perda de valores públicos, corrupção, concentração do conhecimento no alto escalão do governo.	Perda de foco, excesso de informação, alta incerteza e complexidade, falta de credibilidade.

Fonte: Wart (2012).

Conformidade e desempenho (tradicional modelo burocrático), as melhorias trazidas pelo modelo gerencial, as soluções do e-Gov e os atuais modelos baseados em redes não bastam para os governos enfrentarem os desafios do século 21.

Segundo pesquisa recente do Fórum Econômico Mundial com 14 mil líderes globais, o Brasil ocupa o 45.º lugar no *ranking* de 139 países e governos mais preparados para enfrentar riscos globais como a crise financeira, desastres naturais, mudanças climáticas e pandemias.

Na Economia da Inteligência, a administração pública precisa lidar com questões complexas em ambientes incertos, transformando desafios em oportunidades, recuperando-se de choques inesperados e crises, antecipando ameaças emergentes, desenvolvendo parcerias e assim por diante.

Nessa futura economia, a capacidade de resolver problemas e tomar decisões, definida como ‘inteligência’, é a solução para melhorar a governança e os serviços oferecidos ao cidadão. Esta hipótese baseia-se na convicção de que a resposta certa às necessidades de usuários depende da capacidade dos líderes para absorver o que está acontecendo no ambiente, prever futuros acontecimentos e agir corretamente a partir do conhecimento gerado. Em outras palavras, em tempos de crise e alta turbulência econômica e social, organizações públicas devem mostrar altos níveis de inteligência para responder às necessidades dos cidadãos.

Na verdade, o papel das administrações públicas no século XXI se estende para a construção da inteligência e resiliência com os cidadãos e outras organizações e nações por meio de uma capacidade coletiva para aprender, mudar e se adaptar ao ambiente. Resiliência, considerada como um elemento da inteligência, é, de acordo com Bourgon (2009), baseada no estoque de confiança, compreensão mútua, conhecimento e know-how que permite as pessoas a agir, aprender, adaptar e evoluir coletivamente.

Como pode ser observado na Figura 3, a “nova síntese de Administração Pública”, a inteligência e a fundação para os governos enfrentarem os desafios do século 21.

Figura 3 - Uma nova síntese de Administração Pública



Fonte: Bourgon (2009).

Na verdade, o papel das administrações públicas no século 21 se estende até a construção da inteligência e da capacidade de resiliência com os cidadãos e outras organizações através de uma capacidade coletiva de aprender, de mudar e de se adaptar ao ambiente. Resiliência, considerada como um elemento da inteligência é, de acordo com Bourgon (2009), baseada no estoque de confiança, a compreensão mútua, o conhecimento e *know-how* que permite as pessoas a agirem, aprenderem, adaptarem e evoluírem coletivamente.

Da Web 2.0 para Web 3.0, do GOV 2.0 para o GOV 3.0

Embora o novo conhecimento adquirido pela aplicação de práticas de GC habilite a organização a agir de novas maneiras, também produz sobrecarga de informações (OCDE, 2003) e introduz novas formas de incerteza uma vez que trazem novas alternativas e novos resultados. Isso sinaliza a importância da IO para interpretar, integrar, combinar os conhecimentos relevantes para a tomada de decisões.

O ambiente de participação da juventude que foi lançado pelo governo federal através do portal <http://participatorio.juventude.gov.br> e a ideia de um plebiscito para basear uma profunda reforma política representam uma mudança de uma perspectiva de “Governo para você” (e-gov) para “Governo com você” a fim de incentivar a cocriação de conhecimento.

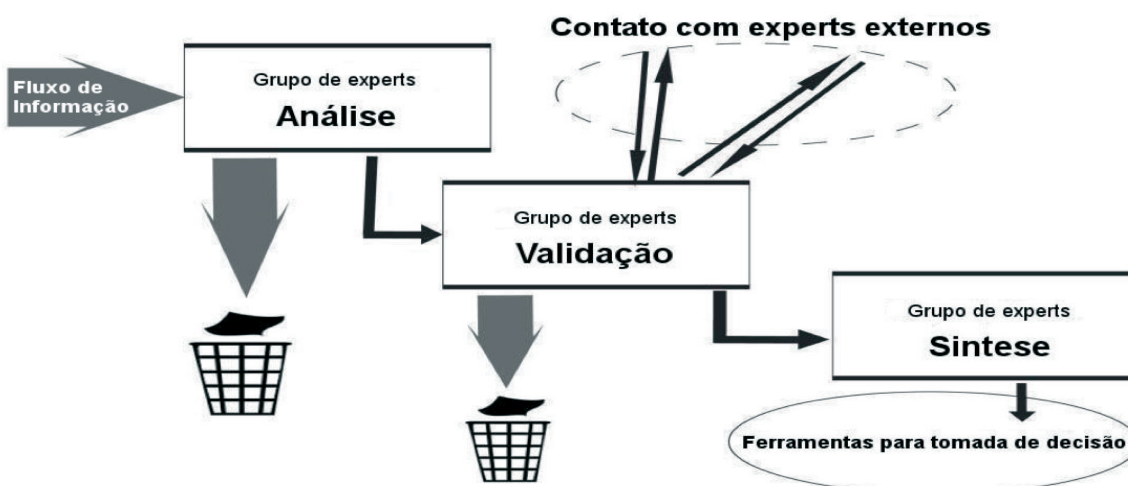
No entanto, é importante salientar três grandes desafios:

- I. a criação de uma cultura de partilha dentro e fora da administração pública para cocriação e implementação de políticas, programas, projetos e atividades.
- II. motivar e facilitar uma expressão concisa e organizada na discussão on-line.
- III. o uso de ferramentas/sistemas inteligentes e especialistas para transformar a informação em conhecimento (contextualização) e então em inteligência (aplicação).

O reconhecimento da importância da participação ativa dos cidadãos, setor privado e funcionários públicos para a criação de novos conhecimentos, bem como os sistemas inteligentes e especialistas para facilitar/orientar a colaboração e analisar este novo conhecimento gerado, deve ser a base de um novo modelo de Administração Pública – AP (ANGELIS, 2013b).

Como apresentado na Figura 4, a Inteligência organizacional depende de uma rede estruturada de “analísadores peritos”, que oferecem sua habilidade técnica, conhecimento e experiências pessoais para apoiar os processos de percepção e tomada de decisão. Eles se envolvem com os sistemas inteligentes para validar informações, descobrir relações entre partes de informações e realizar análises, fornecendo os caminhos de transformação do conhecimento em inteligência e resposta para perguntas “e daí?”.

Figura 4 - O processo de análise



Fonte: Jakobiak (2009)

As ferramentas de IO combinam uma mistura de elementos sócio-técnicos a partir de (a) avaliações subjetivas da discussão on-line liderada pelos facilitadores e especialistas no assunto com (b) *feedback* em tempo real a partir da mineração dos dados e análise semântica da discussão *on-line*. Estas ferramentas contribuem para mudanças estruturais profundas e transformações no clima social, a cultura colaborativa e o papel da inteligência coletiva interna (CHAUVEL et al., 2011). A ideia por trás

das ferramentas de IO é transformar os modelos de *crowdsourcing* que se aplicam a “sabedoria das multidões” na “sabedoria de peritos” para resolver problemas complexos.

A mudança da Web 1.0 para Web 2.0 tem sido caracterizada pela evolução do uso da web do consumo passivo de conteúdo para um processo mais ativo de partilha de informação, o que trouxe mais complexidade ao processo decisório. No futuro, análise, significado, síntese e interpretação é o que nos levará a Web 3.0 (combinação de inteligência e semântica). A Web atual é uma enorme fonte de informação desorganizada e sem contexto e a Web 3.0 pretende trazer a ordem a este caos, incorporando significado às informações e proporcionando um ambiente onde máquinas e usuários trabalham juntos.

A passagem da Web 2.0 para Web 3.0 vai impulsionar a mudança do GOV 2.0, baseado em redes (*open government* + mídias sociais + *open data*) para o GOV 3.0, baseado na Inteligência e semântica (Inovação Colaborativa + Inteligência Coletiva + Sistemas Inteligentes).

O modelo Gestão do Conhecimento - Inteligência Organizacional (GC-IO)

As hipóteses originadas das perguntas de pesquisa destacadas na introdução deste trabalho foram investigadas através de um questionário de 40 itens que foi dirigido a 101 funcionários públicos em duas administrações federais, o Ministério do Planejamento do Brasil e a Bundesanstalt do Ministério da Fazenda da Alemanha.

O questionário está disponível em: <<http://survey.christianotrindadeangelis.com/index.php/survey/index>>.

O Quadro 2 mostra as hipóteses do Modelo GC-IO.

Quadro 2 - Hipóteses do Modelo GC-IO.

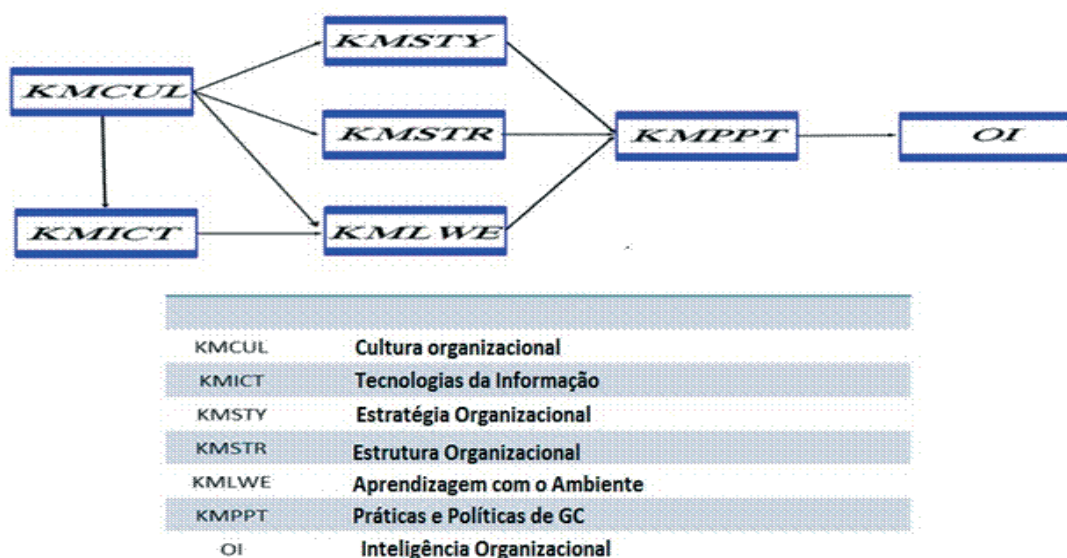
Hipóteses	Fontes
H1: KMCUL influencia positivamente KMSTY	Deve ser evidente que as diferentes culturas podem se encaixar de forma diferente nas organizações e seus ambientes, e que o desejo de uma cultura forte depende de quão bem ela apoia a organização no atingimento de suas metas e objetivos estratégicos (SCHEIN, 1985)
H2: KMCUL influencia positivamente KMSTR	Os valores e padrões de comportamento são formados através da cultura organizacional e atuam como filtros no processamento da informação (DE LONG; FAHEY, 2000).
H3: KMCUL influencia positivamente KMIT	Dinâmicas socioculturais completamente em forma de sistema de informação, o sistema de informação em forma recursiva sua meio sociocultural, que, em seguida, forma o sistema de informação novamente em forma de espiral (DESPRES, 1996)
KMCUL influencia positivamente KMLWE	Qualquer ambiente de aprendizagem irá refletir um conjunto de valores culturais sobre o ensino e aprendizagem (WARGER; DOBBIN, 2009)
KMIT influencia positivamente KMLWE	O que faz uma discussão sobre ambientes de aprendizagem particularmente importante hoje é o leque de oportunidades que a tecnologia prevê para criação de novos tipos de atividades de aprendizagem e experiências (WARGER; DOBBIN, 2009)
H6: KMSTY influencia positivamente KMPPT	Deduções com base em pesquisas anteriores sugerem um efeito positivo na relação entre estratégia organizacional e as práticas de GC (ZHENG; YANG; MCLEAN, 2010)
H7: KMSTR influencia positivamente KMPPT	A estrutura descentralizada tem sido muitas vezes vista como facilitadora para o sucesso da gestão do conhecimento e estruturas que promovam comportamento individualista pode inibir a gestão do conhecimento em toda a organização (GOLD et al., 2001).
H8: KMLWE influencia positivamente KMPPT	Gestão do conhecimento olha para o meio externo como um fonte de conhecimento e como um campo de testes para a sua compreensão e interpretação de si mesmo e do mundo exterior (BENNETT; BENNETT, 2003).
H9: KMPPT influencia positivamente a OI	A gestão ativa do conhecimento é fundamental para permitir melhorias de desempenho organizacional, resolução de problemas e a tomada de decisões (LIEBOWITZ, 2001)

Fonte: Angelis (2013a)

Todas as hipóteses do modelo foram suportadas e os testes estão em Angelis (2013a).

O modelo GC-IO (ANGELIS, 2013a), apresentado na Figura 5, destaca a importância da compreensão de como a cultura organizacional impacta a estratégia, estrutura, aprendizagem com o ambiente e tecnologia e, em seguida, as políticas e práticas de gestão do conhecimento e a inteligência organizacional.

Figura 5 - O modelo GC-IO



Fonte: Angelis (2013a)

Os conceitos das sete dimensões presentes no modelo GC-IO são apresentados no Quadro 6.

Quadro 6 – Conceitos presentes no modelo GC-IO

Dimensões	Conceitos
Cultura Organizacional (KMCUL)	Cultura organizacional é um conjunto de valores, crenças, normas, procedimentos e significados compartilhados por membros da organização (ROBBIN, 2004).
Estratégia Organizacional (KMSTY)	Estratégia organizacional pode ser entendida como o plano de criação e implantação de ativos de conhecimento na organização (ZHENG et al., 2010).
Estrutura Organizacional (KMSTR)	Estrutura organizacional indica uma configuração permanente de tarefas e atividades (SKIVINGTON; DAFT, 1991).
Tecnologias da informação (KMICT)	Tecnologia da Informação refere-se a qualquer artefato cuja base tecnológica subjacente é composto de computador ou comunicações de hardware e software (COOPER; ZMUD, 1990)
Aprendizagem com o ambiente (KMLWE)	O termo implica uma multiplicidade de atores, forças e sistemas de interação. O ambiente é dinâmico e muda em resposta a influências de fora para dentro ou decorrentes, reconhecendo a complexidade de causas e efeitos (WARGER; DOBBIN, 2009).
Políticas e Práticas de GC (KMPPT)	GC é a gestão explícita e sistemática das atividades, práticas, programas e políticas relacionadas com o conhecimento na organização (WIIG, 2000)
Inteligência Organizacional (OI)	IO é uma capacidade de resolução de problemas que é criado por cinco subsistemas cognitivos: estrutura organizacional, cultura organizacional, relações das partes interessadas, processos estratégicos e Gestão do Conhecimento (HALAL, 1998).

Fonte: Angelis (2013a)

Discussão do Modelo GC – IO

O modelo GC-IO deixa claro que as diferentes culturas se adequam a diferentes organizações e seus ambientes, e que a conveniência de uma forte cultura depende de quão bem ela suporta os objetivos estratégicos da organização (SCHEIN, 1985).

Com base na proposição de que os valores culturais da sociedade e a cultura organizacional afetam o que os líderes fazem, House et al. (2004) afirmam que as relações entre contingências organizacionais estratégicas, a forma da organização, a cultura e as práticas são moderadas por forças culturais. Assim, é o ato de criação de uma cultura com valores que influencia os outros ao forte desejo de mobilizar e lutar por uma visão compartilhada que define a essência da motivação através da liderança (FRY, 2003).

Muitos autores apontam que a cultura organizacional não é apenas um fator crítico de sucesso para GC, mas também o fator mais difícil e mais importante para tratar, em particular, se a cultura apropriada ainda não existe (DAVENPORT; PRUSAK, 1998).

A importância e dificuldade de mudar a cultura organizacional é bastante clara. Como as coisas são feitas e como as pessoas se comportam e agem impactam diretamente nos objetivos, estratégia, missão, visão, processos, responsabilidades, comunicação, aprendizagem, tecnologia, etc. A citação “cultura come estratégia no café da manhã”, atribuída a Peter Drucker (1993), destaca a importância da cultura em fornecer o contexto para a formulação e implementação de estratégias (FARJOUN, 2002).

Cultura organizacional impacta a estrutura organizacional também. Na administração pública, a maioria dos programas e projetos de GC miseravelmente falham não só porque a cultura organizacional não oferece suporte ao processo mas, pior ainda, contribui para produzir forte resistência à sua implementação bem sucedida. A cultura organizacional tem também um papel importante na criação de condições para a aprendizagem com ambientes internos e externos, bem como na utilização e desenvolvimento de tecnologias de informação.

A cultura organizacional influencia a aprendizagem com o ambiente interno e externo quando possibilita a abertura para as ideias dos servidores públicos, dos cidadãos e de outras organizações e quando identifica parceiros e melhora os serviços prestados.

A cultura organizacional impacta as tecnologias de informação quando permite a disciplina necessária para organizar o conteúdo, quando melhora a utilização das tecnologias e quando permite que os sistemas de informações suportem a ampla disponibilidade e o livre fluxo de informações operacionais úteis, confiáveis e oportunas.

Warger e Dobbin (2009) destacam as oportunidades que a tecnologia oferece para a criação de novos tipos de atividades e experiências de aprendizagem.

O modelo GC-IO mostra a importância de uma estrutura e estratégia, que permitam que o fluxo de informações flua eficazmente, que apoia programas de desenvolvimento de competências, que define os papéis, responsabilidades na construção e aplicação de um plano de GC e assim por diante.

No modelo GC-IO, a cultura organizacional impacta em primeiro lugar a construção do plano de GC (estratégia) e a estrutura para implementá-lo, bem como a aprendizagem com o ambiente e as tecnologias de informações (meios) para após impactar a efetiva implementação das práticas de GC e, em seguida, a IO (resultados).

O argumento central deste artigo é que o conhecimento, condicionado pelos métodos de análise, validação e síntese que levam a inteligência, permite que as pessoas tomem decisões eficazes.

Este estudo conclui que a fase de análise (IO) deve ser distinta da fase de compartilhamento e criação de conhecimento (GC). Então, em que medida políticas e práticas de GC impactam Inteligência organizacional?

O resultado obtido por Angelis (2013a) mostra que quase 65% de alterações na IO são resultantes das práticas GC. Isso significa que a disponibilidade do conhecimento coletivo corresponde a quase 2/3 do processo de tomada de decisão, o resto é a capacidade de análise do conhecimento antes de aplicá-lo.

A disponibilidade de conhecimento vai aumentar a capacidade das pessoas de reconhecer e entender um problema, bem como assimilar e utilizar novos conhecimentos para a resolução de problemas (CALOGHIROU et al. , 2002).

A GC pode desempenhar um papel fundamental no apoio às necessidades de informação. Sendo GC uma tentativa por parte das organizações para capturar, codificar, organizar e redistribuir formas tácitas de conhecimento e torná-las explícitas (ROTHBERG; ERICKSON, 2004), as suas políticas e práticas são muito úteis para minimizar ou eliminar a duplicação de esforços, a captura de conhecimento de forma irregular, compensar a perda de conhecimento, promover a aprendizagem ao longo da vida, trabalhar a eficiência através da produção e partilha de conhecimentos, integrar o conhecimento de fora e melhorar a competitividade. No entanto, as práticas de GC também produzem muita informação. De fato, o volume de informações disponíveis para os tomadores de decisão tem aumentado consideravelmente. O desafio agora é analisar, interpretar, integrar as principais informações necessárias para a tomada de decisões e de resolução de problemas. Por exemplo, a capacidade de analisar o conhecimento das COPs, uma das práticas de GC mais importantes, é o objetivo principal da IO.

As ferramentas de IO combinam uma mistura de elementos sócio-técnicos tais como: (a) as avaliações subjetivas da discussão *on-line*, lideradas pelos anfitriões, facilitadores e especialistas no assunto, com (b) *feedback* em tempo real a partir de mineração de texto e análise semântica da discussão. Estas ferramentas contribuem para mudanças estruturais e transformações profundas no ambiente social, na construção de uma cultura colaborativa e no papel da inteligência coletiva interna (CHAUVEL et al., 2011). A ideia por trás das ferramentas de IO é transformar os modelos de *crowdsourcing* que tentam aplicar a “sabedoria das multidões” na “sabedoria de especialistas” para resolver problemas complexos.

A integração de práticas de GC, que transferem conhecimento velho e criam conhecimento novo, e práticas de IO, que analisam e aplicam esse conhecimento, é a chave para desenvolver e avaliar serviços, atividades, projetos e programas de forma colaborativa e que vão ao encontro aos anseios da população.

Procedimento Metodológico

O modelo de pesquisa GC-IO foi construído a partir de um questionário enviado para duas organizações públicas federais: O Ministério do Planejamento brasileiro (em particular, as Secretarias de Gestão e de Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento) e o Ministério da Fazenda Alemão (o órgão Bundesanstalt).

A versão piloto do questionário com 79 questões foi desenvolvida e enviada para 53 funcionários do Ministério do Planejamento brasileiro. 49 questionários retornaram. Os resultados da Análise Fatorial dos resultados indicaram que 40 questões e 7 dimensões explicaram a maior parte da variância. Uma segunda versão do questionário foi posteriormente enviada para uma segunda população de 126 funcionários públicos do Ministério do Planejamento do Brasil, bem como a 47 funcionários do órgão federal alemão Bundesanstalt. Um total de 101 questionários válidos foram devolvidos, incluindo 63 de do Ministério do Planejamento e 38 da Bundesanstalt.

Para verificar as relações entre todas as variáveis, a modelagem de equações estruturais (SEM) foi utilizada.

Mudança Cultural e Plano de Gestão do Conhecimento e Inteligência Organizacional

O processo de mudança cultural na Administração pública engloba, entre outros, os seguintes requerimentos: (i) novos programas e políticas de seleção, recrutamento, formação, aprendizagem e promoção; (ii) avaliação da contribuição dos servidores públicos e aumento da competitividade no setor público; (iii) desenvolvimento do capital humano e aprendizagem ao longo da vida a partir do

mapeamento e criação de novas competências; (iv) alterações técnicas e legislativas; (v) transformar gestores (líderes transacionais) em líderes transformacionais que integram competências intelectuais, gerenciais, emocionais e espirituais para mudar expectativas e percepções; (vi) compreensão de como a GC e a IO podem melhorar os processos, recursos humanos, sistemas, e principalmente, a tomada de decisão.

Um Plano de Gestão do Conhecimento e Inteligência Organizacional envolve os seguintes passos:

1. Entender como as pessoas acessam os conhecimentos tácito e explícito;
2. Entender as relações e, portanto, “quem conhece o quê” e “quem compartilha com quem” (mapeamento do conhecimento);
3. Desenvolver uma estratégia de comunicação;
4. Estabelecer sessões de sensibilização quanto aos conceitos, práticas e políticas de GC e IO;
5. Criar um departamento de Gestão do Conhecimento e nomear os “líderes do conhecimento” responsáveis pela construção, disseminação e aplicação das práticas de GC;
6. Desenvolver um processo eficaz para identificar, desenvolver e promover os futuros líderes e pensadores estratégicos;
7. Verificar como a organização pode melhorar a aplicação do conhecimento (IO) advindo das práticas de criação de conhecimento (GC);
8. Identificar como a organização interage com o ambiente externo (principais tendências, oportunidades e ameaças), identificando potenciais parceiros estratégicos e a natureza da relação, estabelecendo parcerias e definindo as responsabilidades;
9. Verificar o gap de competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) 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;
10. Identificar os tipos de inteligência que são utilizadas tanto na coleta, como na análise e, principalmente, na tomada de decisões e como se dá sua integração; e
11. Sensibilizar os líderes da organização quanto a importância da Gestão por inteligências a partir do uso de práticas de GC (criação) e IO (aplicação).

Conclusões

Esse estudo apresentou um novo paradigma para a teoria existente e identificou implicações teóricas e práticas. A implicação mais importante para a teoria existente é o desenvolvimento do modelo GC-IO, que mostra os impactos da cultura organizacional na estratégia, na estrutura, na aprendizagem e na tecnologia e, em seguida, nos processos de conhecimento e inteligência. A principal implicação prática é que os líderes precisam ver a mudança cultural como primeiro passo para criar e aplicar um plano integrado de GC e IO na Administração Pública.

O artigo respondeu as perguntas de pesquisa destacadas na introdução, demonstrando o impacto da Cultura principalmente sobre a estratégia, conhecimento e inteligência. A diferença entre conhecimento e inteligência apresentou na seção 2 e o resultado do grande impacto da GC sobre a IO, mostra que o grande desafio para Administração Pública não é só a mudança cultural, mas melhorar a capacidade de transformar o conhecimento coletivo gerado (informação contextualizada) em inteligência (conhecimento aplicado para resolver problemas complexos).

O artigo mostrou que as práticas de GC são fundamentais para criação de conhecimento organizacional, mas não suficientes para suportar o processo decisório em ambientes cada vez mais incertos e complexos. Para evitar retrabalhos, perda de foco e conhecimento é preciso integrar os três alicerces da inteligência (estratégia, previsão e ação) a partir da integração de práticas e políticas de GC e IO.

Agregar conhecimento a partir do acesso à Internet e às redes sociais como forma de tornar as informações governamentais mais acessíveis e contar com a interação dos cidadãos para a construção coletiva de soluções é, sem dúvida, um facilitador do processo de transparência e difusão de informações. Entretanto, o conhecimento da multidão só produz mais incerteza e complexidade se não for organizado através das práticas de GC e sintetizado pela análise dos *experts*, sistemas inteligentes e técnicas avançadas, como as hipóteses competitivas e modelagem com uso de equações estruturais.

Na tentativa de resolver um dos mais desafiantes problemas dos países latinos, a carência e fuga de cérebros (principal razão da forte crise econômica no tão conhecido *PIGs club*, formado por Portugal, Itália, Grécia e Espanha), o governo brasileiro criou quatro programas, sendo o mais importante o “Ciência sem Fronteiras”. No entanto, conhecimento (informação contextualizada) em excesso sem sua aplicação apropriada (inteligência) pode gerar uma nova grande crise econômica, como está acontecendo no Reino Unido, país demasiadamente teórico com seu conceituado nível de educação.

Como destacado neste estudo, a falta de um modelo e um plano integrado de GC e IO provoca, além da “cultura de apaga incêndio” e a superposição de funções e tarefas, o excesso de gastos, de longas reuniões sem resultados concretos, de leis e regulamentos, etc.

A mudança dessa “cultura de apaga incêndio” começa no topo do governo central através da delimitação e integração dos órgãos de inteligência do país e do desenvolvimento de líderes transformacio-

nais que tenham a capacidade de elaborar e implementar planos de GC-IO em nível governamental, ministerial e setorial.

Contudo, o plano de GC-IO é o segundo passo para criar memória organizacional, evitar duplicidade de esforços e recursos, obter conhecimento coletivo e melhorar o processo decisório na Administração Pública. Primeiramente é necessária uma profunda mudança cultural focada no desenvolvimento de competências: (i) competência intelectual – julgamento crítico e perspectiva estratégica, (ii) competência gerencial – comunicação, gestão de recursos, (iii) competência emocional – autoconsciência, resiliência emocional, influência e motivação e (iv) competência espiritual – modos profundos de conhecimento, perspectiva transracional, intuição, controle do ego.

No entanto, mudar a cultura em uma organização pública onde as pessoas são selecionadas com “testes de memória”, são funcionários permanentes, onde há uma rigorosa estrutura organizacional e as instruções vêm de várias fontes é um grande desafio. Contudo, o maior desafio para a Administração Pública é a mudança de uma cultura predominante de “Conhecimento é poder” para “A partilha do conhecimento é poder”.

Como em muitos casos a Administração Pública tem a tarefa da mera prestação de serviços, treina os funcionários no desenvolvimento de conhecimento de meia-vida (técnicos e repetitivos). Esta abordagem é típica de muitos programas de treinamento na Administração Pública, especialmente aqueles de curta duração, com pouco ou nenhum acompanhamento. O resultado é o gasto excessivo em consultoria e falta de conhecimento relevante para elaboração e implementação de programas e políticas de governo. A este respeito, o Fórum Econômico Mundial enfatiza que as escolas profissionais e programas de administração e gestão pública devem ser atualizados para educar e treinar funcionários para o governo do século XXI, enfatizando as habilidades e conhecimentos necessários para a gestão pública em um mundo interdependente e tecnologicamente sofisticado.

Referências bibliográficas

ABDULLAH; DATE, Hema. Public sector knowledge management: a generic framework, *Public Sector ICT Management Review*, v. 3, n. 1, 2009.

ACKOFF, R. L. From Data to Wisdom, *Journal of Applied Systems Analysis*, 16, 3-9, 1989.

ANGELIS, C. T. Knowledge Management Assessment through OKA method at Planning Ministry in Brazil. *Paper read at MSKE*, Famalicão, Portugal, 2011.

_____. *A model of knowledge management and organizational intelligence for public sector administrations*. Tese de Doutorado. Gestão de Projetos e Estratégia. Lille, França, 2013a. Disponível em: <<http://issuu.com/academic-conferences.org/docs/cristiano-trindade-de-angelis>>. Acesso em: 07 maio 2013.

_____. Uma proposta de um modelo de Inovação e Inteligência Governamental. *Revista de Administração e Inovação*. v. 10, n. 3. 2013b. Disponível em: <<http://www.revistarai.org/rai/article/view/1248/pdf>>. Acesso em: 07 maio 2013.

BALI, R. K.; LEHANEY, B. *Knowledge Management Primer*. New York: Routledge, 2009.

BASS, B. M. From transactional to transformational leadership: learning to share the vision. *Organizational Dynamics* 18(3), 19-31, 1990.

BATISTA, F. F.; QUANDT, C. O.; PACHECO, F. F.; TERRA, J.C.C. *Gestão do Conhecimento na Administração Pública*. Brasília: (IPEA), Texto para Discussão nº 1095. 2005. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2005/td_1095.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2014.

BOSTON J.; MARTIN, J.; PALLOT, J.; WALSH, P. *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press, 1996.

BOURGON J. Public purpose, government authority and collective power. *XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Salvador, Brasil, 2009.

BRUN, Caroline. KM toolbox: inventory of tools and techniques, *Knowledge Management Specialist Library*, National Library of Health, National Health Service, UK, 2005.

CALOGHIROU, Y.; KASTELLI, I.; TSAKANIKAS, A. Internal capabilities and external knowledge sources: complements or substitutes for innovative performance. *Technovation*, v. 24, n. 1, pp. 29-39, 2004.

CETISME. Economic Intelligence. *A Guide for Beginners and Practitioners*. European Communities Innovación, Desarrollo y Transferencia de Tecnología, S.A., 2002.

CHAUVEL, D.; TRESSOLS, F.; DESPRES, C. The Open Innovation of Management and Organization in Meschi PX & Dibbiagio L, 2011, *Managing in the Knowledge Economy*, 2011.

CHOO, C. W. *The knowing organization*. New York: Oxford University Press, 1998.

_____. *Information Management for the Intelligent Organization: The Art of Scanning the Environment* (3rd ed.). Medford, NJ: Information Today, Inc., 2002.

_____. *W. Aprendizado Organizacional e Inteligência Organizacional*. Em Kira Tarpanoff (Ed.), *Aprendizado Corporativo*. Curitiba, PR, Brazil: Editora IBPEX, 2010.

CONG, X.; PANDYA, K. V. Issues of Knowledge Management in the Public Sector. *Electronic Journal of Knowledge Management*, v. 1. Issue 2, pp. 25-32, 2003.

COOPER, R. B.; ZMUD, R. W. Information Technology Implementation Research: A Technological Diffusion Approach. *Management Science*, v. 36, n. 2, pp. 123-139, 1990.

CRONQUIST, B. Enabling Knowledge-workers Commitment to Organizational Intelligence Activities. 2011. Disponível em: <http://www.file-finder.net/pdf_enabling_knowledge.html>. Acesso em: 18 mar. 2014.

CRUZ, Y. R.; DOMINGUEZ, E. G. La inteligencia organizacional: necesario enfoque de gestión de información y del conocimiento. *Ci. Inf.*, Brasília, v. 36, n. 3, p. 51-58, set./dez., 2007.

DAVENPORT, T. H.; PRUSAK, L. *Working Knowledge*. 2 edition. Boston, Harvard Business School Press, 1998.

DELONG, D. W.; FAHEY, L. *Diagnosing cultural barriers to knowledge management*. Acad manage exec, 14(4), 113-127, 2000.

DESPRES, C. *Information, technology and culture: An ethnography of information technology and modernist business organisation*. Technovation. 16(1): 1 – 20, 1996.

DENNER, L.; DIAZ, T. *Knowledge management in the public sector: an online presence as a tool for capture and sharing*. ECLAC Subregional Headquarters for the Caribbean, Port of Spain. The Caribbean. No. LC/CAR/L.351, 2011. 50 pp.

DRUCKER, P. *Post-capitalist society*. Harper Business: New York, 1993.

EDGE, K. Powerful public sector knowledge management: a school district example. *Journal of Knowledge Management*, 9(6): 42-52, 2005.

FARJOUN, M. Towards an organic perspective on strategy. *Strategic Management Journal*, 23: 561–594, 2002.

FRY, L. W. Toward a theory of spiritual leadership. *The Leadership Quarterly* 14 (2003) 693–727, 2003.

GOLD, A. H.; MALHOTRA, A.; SEGARS, A. H. Knowledge management: an organisational capabilities perspective. *Journal of Management Information System*, 18(1), 185–214, 2001.

HALAL, E. W. Organisational intelligence: What is it and how can managers use it. *Strategy & Business*. Fourth Quarter: 1-4 [Online]. 1998. Disponível em: <<http://www.strategy-business.com/press/article/12644?pg=0>>. Acesso em: 25 abr. 2013.

_____; KULL, M. D. *Measuring Organizational Intelligence*. On the Horizon, 5(5). 1998. Disponível em: <<http://www.auburn.edu/administration/horizon/measuring.html>>. Acesso em: 25 abr. 2013.

HEISIG, P. Harmonisation of knowledge management - comparing 160 KM frameworks around the globe. *J. Knowledge Management* 13(4): 4-31, 2009.

HOUSE, R. J.; HANGES, P. J.; JAVIDAN, M.; DORFMAN, P. W.; GUPTA, V. *Culture, leadership, and organisations: The GLOBE study of 62 societies*. Palo Alto, CA: Sage, 2004.

JAKOBIAK, F. *Translation from L'intelligence économique: techniques & outlis*. 2. ed. SBN: 9782212543063. 2009.

KLERING, L. R.; PORSE, M. S.; GUQDAGNIN, L. A. Novos caminhos da Administração Pública brasileira. *Revista Acadêmica da FACE*. Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun., 2010.

LEFTER, V.; PREJMEREAN, M.; VASILACHE, S. The Dimensions of Organizational Intelligence in Romanian Companies—A Human Capital Perspective. *Theoretical and Applied Economics*. 2007.

LENK, K. Relating Knowledge Management in the Public Sector to Decision-Making and Administrative Action. *3rd International Workshop on Knowledge Management in e- Government*, Denmark, 7: 61-66, 2002.

LIEBOWITZ, J. *Bullding organization intelligence knowledge management primer*. CRC press, boca Raton, 2001.

MISRA, D. C. Ten Guiding Principles for Knowledge Management in E-government in Developing Countries. *First International Conference on Knowledge Management for Productivity and Compe-*

titiveness organized by National Productivity Council. 2007. Disponível em: <<http://www.npcindia.org/>>. Acesso em: 19 mar. 2013.

MOOGHALI, A. R.; AZIZI, A. R. Relation between Organizational Intelligence and Organizational Knowledge Management Development, *Word Applied sciences Journal*. v. 4, n. 1, pp.2-4, 2008.

NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. *The Knowledge-Creating Company*. New York: Oxford University Press, 1995.

OCDE. *Knowledge Management in the Public and Private Sectors: Similarities and Differences in the Challenges Created by the Knowledge-Intensive Economy*. 2000. Disponível em: <<http://www.oecd.org/edu/educationeconomyandsociety/2667077.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2014.

OCDE. *The Learning Government: Introducing and Draft Results of the Survey of Knowledge Management Practices in Ministries/Departments/Agencies of Central Government*. 2003. Disponível em: <www.oecd.org/>. Acesso em: 28 mar. 2013.

ONU. *The United Nations E-Government Survey 2012T*. 2012. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2013.

PARK, S. C. The comparison of knowledge management practices between public and private organizations: an exploratory study. A Thesis in Public Administration. 2006.

PETROVICI, M. A. The Concept of Intelligence as a Multidimensional Attribute. International Conference Logos Universality Mentality Education Novelty. 2011.

RIEGE, A.; LINDSAY, N. Knowledge management in the public sector: stakeholder partnerships in the public policy development. *Journal of Knowledge Management*, v. 10, Iss: 3, pp. 24-39, 2006.

ROBBIN, S. P. *Organisational behavior* (11th ed). Upper Saddle River, NJ: Prentice- Hall, 2004.

ROTHBERG, H. N.; ERICKSON, G. S. *From Knowledge to Intelligence: Creating Competitive Advantage in the Next Economy*, Elsevier Butterworth-Heinemann, Woburn, 2004.

SCHEIN, E. H. *Organisational culture and leadership*. Jossey-Bass, San Francisco, 1985.

SKIVINGTON, J. E.; DAFT, R. L. A study of organisational framework and process modalities for the implementation of business-level strategic decisions. *Journal of management study*, 28(1), 45-68, 1991.

SNOWDEN, D. Unique characteristics of the public sector and KM. 2002. Disponível em: <act-km@yahoo.com>. Acesso em: 7 maio 2013.

STASKEVICIUTE, I.; CIUTIENE, R. Processes of University Organisational Intelligence: Empirical Research. ISSN 1392-2785 *Engineering Economics*. n. 5 (60), 2008.

SYED-IKHSAN, O.; ROWLAND, F. Knowledge management in public organization: a study on the relationship between organizational elements and the performance of knowledge transfer. *Journal of Knowledge Management*, 8(2): 95-111, 2004.

TAPSCOTT, D.; WILLIAMS, A. D.; HERMAN, D. Transforming Government and Governance for the Twenty-First Century. In: *Genera Insight's Government 2.0: Wikinomics, Government and Democracy Program*. 2008. Disponível em: <http://wiki.dbast.com/images/a/aa/Transforming_govt.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2014.

TARAPANOFF, K. (Org.). Inteligência Organizacional e Competitiva. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

TOVSTIGA, G.; KOROT, L. Profiling the 21st Century Knowledge Enterprise. 8th International Forum on Technology Management. Grenoble, France, 1998.

WARGER, T.; DOBBIN, G. Learning Environments: Where Space, Technology, and Culture Converge. 2009. Disponível em: <<http://www.educause.edu/Resources/LearningEnvironmentsWhereSpace>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

WIIG, K. M. Application of Knowledge Management in Public Administration: paper prepared for Public Administrators of City of Taipei, Taiwan, ROC. 2000. Disponível em: <http://www.krii.com/downloads/km_in_public_admin_rev.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2014.

WOODFORD, C. Public Sector Knowledge Management: Taking Responsibility A report prepared by Adept KM for a Federal Government Agency, 2003.

YAGHOUBI, N. M.; BEHTARINEJAD, E.; GHOLAMI, S.; ARMESH, H. The relationship between strategic processes of knowledge management and organizational intelligence. African Journal of Business Management. v. 6 (7), pp. 2626-2633, 22, 2011.

YUEN, Y. H. Overview on KM in the Public Sector. Workshop on Managing Knowledge to Build Trust in Government. 7th Global Forum on Reinventing Government - United Nations Headquarters, Vienna, 2007.

ZHENG, W.; YANG, B.; MCLEAN, G. N. Linking Organisational culture, strategy and organisational effectiveness; mediating role of knowledge management. Journal of Business Research, 63,763-771. 2010.

IPEA 50 anos e a eleição presidencial de 2014: singela homenagem à instituição¹



José Celso Cardoso Jr.

Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA desde 1997

Introdução, à guisa de reconhecimento e comemoração

No ano em que completa seus 50 anos de existência, talvez seja possível e necessário afirmar que a marca distintiva e nobre do IPEA, desde sempre e na atualidade, seja a diversidade.

Diversidade geográfica e social: o IPEA possui representantes de praticamente todos os estados da federação, incluindo alguns de origem estrangeira. Ademais, possui pessoas, hoje, das mais variadas origens econômico-sociais e étnico-culturais, um grande espelho da própria sociedade brasileira.

Diversidade acadêmica e política: o IPEA hoje possui, em seus quadros profissionais, pessoas formadas em uma variedade enorme de cursos de graduação e pós-graduação. Ademais, possui servidores das mais amplas afiliações político-ideológicas e mesmo partidárias, vários deles estando ou tendo estado em posições elevadas e relevantes da hierarquia estatal brasileira, sobretudo no âmbito do poder executivo federal.

Diversidade técnica e profissional: o IPEA possui, portanto, um cabedal de conhecimentos e habilidades técnicas que, provavelmente, nenhum outro instituto de pesquisa e planejamento deva possuir, neste momento, no Brasil, ou mesmo fora dele. Ademais, sua atuação como órgão público de pesquisa aplicada e assessoramento governamental direto qualifica-o a deter capacidade tecnopolítica para atuar institucional e profissionalmente em campos tão amplos como complexos da formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, mormente as de nível federal.

¹ O presente texto é de responsabilidade inteiramente pessoal do autor, não refletindo posição institucional alguma do Ipea ou de qualquer outro órgão, colega ou servidor mencionado ou sugerido.

Outrossim, é evidente que tal conjunto positivo de diversidades, num regime republicano e democrático como o que se vai lentamente configurando no Brasil, apenas se fez e se faz possível por meio das contribuições pessoais e respectivas trajetórias profissionais de seus servidores (do passado, do presente e do futuro). Este conjunto transforma-se – *de modo contínuo, coletivo e cumulativo* – no principal ativo institucional do IPEA neste momento de balanço crítico de sua vida e da de seus servidores.

Desta feita, proceder ao registro documental dessa rica experiência institucional é uma das formas possíveis para, ao mesmo tempo, reconhecer as contribuições de seus servidores ao ativo de diversidades acima indicado, tanto quanto oferecer à comunidade ipeana, ao Estado brasileiro e à própria sociedade nacional, um belo e representativo presente de aniversário, neste ano de seu cinquentenário.

É, portanto, com este mais elevado espírito público que lanço abaixo algumas considerações gerais para nossa reflexão coletiva, tendo por origem o fatídico episódio recente de revelação de um erro crasso em uma das pesquisas rotineiras do IPEA.²

Breve Interpretação Situacional

Muito mais grave que o episódio recente envolvendo o IPEA, têm sido os artigos e comentários que vem se proliferando através das mídias e redes sociais pelo país. No geral, em tom desafiadoramente críticos, tais opiniões revelam, na verdade, uma combinação ampla e ruidosa de: i) desinformação absurda da realidade institucional do órgão, ii) ideologização e partidarização eleitoreira da discussão, iii) incompetência jornalística e pura má-fé da maior parte de nossos formadores de opinião, aliás internos e externos ao órgão.

Pois que o tal episódio demonstra ser, na realidade, muito bem-vindo à consciência crítica do país. Para muito além do singelo caso em si, que por sinal deve ocorrer quase que diariamente dentro das mais ilibadas organizações públicas e privadas do país e do mundo, abre-se na verdade a oportunidade para tratarmos a fundo da questão institucional que realmente é relevante neste caso.

De fato, tendo sido criado em meio ao momento e espírito ditatorial de 1964, o IPEA foi fruto também de uma época na qual se acreditava no poder e na capacidade discricionária do Estado, para sozinho ou com poucos amigos, planejar a dinâmica econômica de mercado e a própria sociedade.

2 Refiro-me ao Comunicado “Tolerância Social à Violência contra as Mulheres”, divulgado em 27 de março de 2014, que em sua primeira versão apresentou uma inversão de valores para uma das questões, algo que foi posteriormente reconhecido como erro de processamento pelo IPEA e que redundou em uma grande celeuma nacional. Baseada no Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS-IPEA), que é uma pesquisa domiciliar e presencial que visa captar a percepção das famílias acerca das políticas públicas implementadas pelo Estado, independente destas serem usuárias ou não dos seus programas e ações, é realizada em 3775 domicílios, em 212 municípios, abrangendo todas as unidades da federação. Estatisticamente, ela utiliza o método de amostragem probabilística de modo a garantir uma margem de erro de 5% a um nível de significância de 95% para o Brasil e para as cinco grandes regiões.

A ideologia desenvolvimentista autoritária impregnava também a forma concreta que ia assumindo o planejamento governamental e suas instituições, e isso não só no Brasil, mas em larga medida também em outros países da América Latina e até mesmo em outros continentes, de onde, por sinal, mais copiamos que exportamos “soluções”. Não é à toa, portanto, que já na década de 1970 o IPEA tenha conseguido reunir em seus quadros, mediante salários e *status* atraentes, expoentes do pensamento tecnoburocrático e de um tipo de prática, em pesquisa e assessoramento, de tipo claramente economicista e autoritário.³ Tecnoburocracia, economicismo e autoritarismo não só em relação aos planos de “desenvolvimento” ali formulados, mas principalmente em relação aos métodos e critérios “científicos” e silenciosos a conformar o *ethos* da instituição, ou seja, o seu modo de pensar, de agir, de pesquisar, de validar, de assessorar o governo etc...

Há de fato quem se orgulhe dessa origem, como o atestam os editoriais e reportagens recentes da Folha, Estadão, Globo e *tutti quanti*, como se a democracia tivesse sido responsável pelo colapso de tão séria, científica e humana instituição! Pois muito ao contrário, defendemos aqui a tese de que foi justamente a democracia, com todos os problemas e contradições inerentes a qualquer dinâmica política e societal complexa, que impediu o fechamento ou esfacelamento precoce do IPEA, pelo menos até o presente momento! E que a situação atual se mostra, na verdade, como excepcional para que a sociedade brasileira e os grupos dirigentes do seu Estado possam mais bem avaliar e nos dizer qual deverá ser o espaço e a missão institucional deste órgão para a república, a democracia e o desenvolvimento nacionais. A disjuntiva atual é, portanto, fechar as portas ou reinventar a instituição. Ou seja, não há terceira via neste caso, não há possibilidade de procrastinar a situação, e mesmo o atual governo petista não pode se dar a esse luxo... É hora de decidir!

Mas antes, é preciso lembrar que a “crise” endêmica do IPEA remonta, como se vê pelo quadro a seguir, em parte à sua origem tecnoburocrática, economicista e autoritária; em outra parte, à profunda crise civilizatória (da qual a crise econômica e do padrão de desenvolvimento brasileiro talvez sejam as facetas mais evidentes) das décadas de 1980 e 1990. Como se sabe, durante a década de 1980, premido, sobretudo, pelo regime de estagnação econômica com alta inflação, a função-planejamento governamental e suas instituições federais como o IPEA (mas também toda a rede de instituições estaduais de planejamento e pesquisa) foi perdendo espaço, poder e funcionalidade dentro do aparato mais geral do Estado brasileiro. Este, por sinal, vivia um processo de reconstrução movido por sinais bastante contraditórios entre si: de um lado, a força positiva e pujante da redemocratização das instituições e da própria comunidade política nacional; de outro, a já citada crise interna que se agravava pela crescente submissão do país aos tão elogiados compromissos internacionais de ajuste econômico e realinhamento político rumo ao neoliberalismo.

3 Não obstante, é óbvio que também no IPEA, como em qualquer outra instituição pública ou privada, havia e há pessoas com perfil e atuação distintos dos acima sugeridos. Na realidade, verdade seja dita, me parece que espírito público, discernimento crítico, humildade intelectual e postura institucional são características muito mais fortes do passado que da atualidade, na qual grassam, como regra geral, o individualismo personalista, a apatia ou mesmo a alienação intelectual, e atitudes pouco condizentes com a ética pública e institucional.

Quadro 1: IPEA 1964 – 2014: 50 Anos em 5 Flashes.

PERIODIZAÇÃO IPEA	ASPECTOS DOMINANTES EM CADA PERÍODO
1964 – 1984	Positivismo Científico + Autoritarismo Discricionário Circula pelo senso comum a ideia idílica de um suposto "IPEA glorioso" do passado. Trata-se, na verdade, do "mito da origem", que decorre do fato dele ter "nascido grande", em termos de sua inserção institucional original, já que vinculado diretamente à Presidência da República e imbuído de uma suposta "alta missão" governamental, após o que, com o correr dos anos, foi perdendo espaço e poder no interior do Estado brasileiro. Tal mito, entretanto, teria sido construído a partir de referências advindas, de um lado, do <i>positivismo científico</i> típico do século XX, segundo o qual a inteligência humana e a razão técnica seriam os condutores privilegiados do progresso econômico e social das nações; e de outro lado, do <i>autoritarismo discricionário</i> típico dos regimes da época, através do qual a vontade política se projetaria, verticalmente, dos gabinetes para as ruas.
1985 – 1995	Redemocratização Política + Liberalização Econômica A redemocratização brasileira viria a contestar, por meio da efervescência civil (política, social e acadêmica) do período, a supremacia do IPEA como órgão principal ou único de produção de conhecimento e inteligência do Estado. Ao mesmo tempo, a crise econômica da década (<i>estaginflação</i>) viria a reduzir o horizonte de planejamento ao curto prazo, bem como o seu escopo ao tema da estabilização monetária. Tudo somado, este talvez tenha sido o primeiro momento de sinalização de que uma crise institucional profunda estaria em curso no IPEA. Veja-se, por exemplo, o vídeo comemorativo dos 25 anos do órgão, datado de 1989.
1996 – 2006	Liberalismo + Individualismo O processo de "revitalização" do IPEA se dá em contexto de dominância liberal como ideologia e prática do Estado. Logo, implica em desnecessidade de planejamento e da própria política. O IPEA se transforma, predominantemente, em "centro de estudos". Veja-se, por exemplo, os novos nomes que as diretorias assumem em 1999 (Diretoria de Estudos Macroeconômicos, Diretoria de Estudos Sociais etc.), que suprimem as políticas públicas do seu raio direto de atuação. Simultaneamente, a ausência de missão institucional estruturada, bem como de procedimentos internos e entregas bem definidas ao governo, levam ao (ou simplesmente exacerbam o) fenômeno da "academização da produção técnica" do órgão. A referida academização tem também por base, no limite, o individualismo camuflado de "liberdade intelectual" para criar, e como consequência, a midiatisação personalizada da autoprodução técnica. A midiatisação, por sua vez, reflete tanto um processo subalterno do IPEA em relação aos grandes veículos de comunicação, como um processo individualizado de autopromoção pública dos seus "pesquisadores".
2007 – 2010	Reformismo Fraco Valendo-se do significado atribuído por André Singer ao termo, pode-se interpretar o interregno 2007-2010 no IPEA como uma tentativa apenas parcialmente bem sucedida de enfrentar a crise endêmica da instituição. Neste sentido, têm razão os críticos que classificam este período como "ponto fora da curva" da história do IPEA. O problema é que a "curva de longa duração" do IPEA é tendencialmente declinante...
2011 – 2014	Autonomia Intelectual + Anomia Institucional Como resultado das tendências e circunstâncias anteriores, o IPEA chega ao seu cinquentenário em crise endêmica profunda, da qual os episódios havidos em 2014 são apenas a ponta do iceberg. <i>Autonomia intelectual</i> para decidir o que e como pesquisar é apenas uma forma elegante de defender interesses próprios e modos de fazer predominantemente individuais, sem apreço nem à missão institucional precípua do IPEA, nem tampouco aos desafios estratégicos do Estado e da própria sociedade brasileira. Neste contexto, reina hoje em dia profunda <i>anomia institucional</i>, como resultado de praticamente 50 anos de ausência ou precariedade de visão estratégica dos governantes e servidores de alto escalão da República brasileira acerca do enorme potencial (<i>em desperdício</i>) do IPEA para as tarefas típicas de Estado na contemporaneidade.
2015 – futuro?!	Ostracismo Institucional ou Reposicionamento Estratégico no Interior do Estado Brasileiro?! Seguir alimentando os problemas endêmicos do IPEA é a senha rápida e fácil para sugerir o seu isolamento como instituição estatal pública. Mas há uma alternativa: recuperar e atualizar a agenda perdida de enfrentamento das suas questões estruturais, parece-nos ser a única via de solução para o IPEA. É esta a disjuntiva que está em jogo nas eleições presidenciais de 2014 no Brasil para o IPEA, e na mesa há apenas propostas para induzi-lo ao ostracismo ou para reposicioná-lo institucionalmente no Estado brasileiro.

Fonte: Elaboração do autor.

É neste bojo que houve, entre 1986 e 1995, por exemplo, um longo interregno de não-renovação de quadros no IPEA, que apenas esporadicamente incorporava servidores vindos de outras instituições do país. Em 1990, outro exemplo, o IPEA esteve a ponto de ser fechado pela sanha liberal do Governo Collor. E isso até fazia sentido à época, já que num contexto de refundação liberal do Estado e do novo modelo de desenvolvimento ali pretendido, não poderia mesmo fazer sentido manter um órgão destinado a fazer “pesquisa academicamente orientada e planejamento do mercado”... Muito custo, poucos benefícios, ainda que privados!

Pois veio o Governo FHC, e o IPEA parecia que voltaria a respirar. Então sob o comando do economista Fernando Rezende, deu início a uma série de concursos (os primeiros sob a égide e as exigências meritocráticas da CF-1988), visando não só recompor quadros permanentes, mas sobretudo relançar o órgão em direção ao futuro... Mas que futuro?! Embora o discurso tucano oficial seja outro, os fatos apontam para uma situação na qual, cada vez mais engajado em uma ideologia de Estado mínimo, cujo ápice foi a propaganda gerencialista de reforma do Estado que, infelizmente, ainda hoje ronda e domina corações e mentes petistas em Brasília, e por visões de tipo internacionalizantes, privatistas e liberalizantes, com vistas à instauração de um suposto novo modelo de desenvolvimento liberal-social, o fato é que o futuro pretendido e tentado por aquela “coalizão” governamental no poder não poderia ser nada alvissareira, de novo, nem ao planejamento como função precípua e indelegável de Estado, nem muito menos a instituições como o IPEA, reféns de uma época e de um contexto que – oxalá – jamais volte, aliás, a se repetir!

Chegando aos Governos Lula e Dilma, pode-se dizer que a situação do IPEA tenha vivenciado ao menos 3 fases distintas: certo continuísmo (gestão Glauco Arbix), certo reformismo (gestão Marcio Pochmann), certo oportunismo (gestão Marcelo Neri).⁴ Em nenhum dos casos, houve nem sucesso nem fracasso totais, e embora situadas sob as esperanças de renovação e reinserção institucional algo mais vigorosas e condizentes com as heterogeneidades e complexidades de nossa época, nenhuma das 3 gestões conseguiu levar a termo – de modo pleno – suas pretensões.⁵ Em outras palavras: os movimentos recentes (pós-1995) de recomposição de quadros no IPEA, mediante disputadíssimos concursos públicos, e de tentativas frustradas de revitalização ou reorientação institucional,

4 Não há qualquer sentido pejorativo aos termos aqui empregados. Entende-se por *continuísmo* o fenômeno puro e simples de dar continuidade a tendências e modos de fazer já em curso. Atribui-se a *reformismo* o sentido de reformar ou transformar estruturas e formas de funcionamento. E associa-se *oportunismo* ao mero aproveitamento racional de oportunidades que se apresentam conjunturalmente à disposição de nossas ações.

5 Abrindo um pequeno parêntesis sobre o caráter presidencialista do IPEA, é possível dizer que dois atributos desejáveis para este cargo seriam: i) liderança e diálogo intelectual do presidente para dentro da organização, e ii) grande desprendimento pessoal seu para fora da mesma, ou seja, trabalhar mais para a instituição e menos para si próprio! Desta maneira, acreditamos que seria possível uma atuação mais condizente com as necessidades institucionais do IPEA na atualidade, pois: i) o presidente ganharia e demonstraria maior capacidade para estruturar e vocalizar, institucionalmente, as agendas de trabalho (pesquisa aplicada e assessoramento governamental) para fora da casa, e ii) ganharia e demonstraria maior capacidade para dialogar, assimilar e internalizar, institucionalmente, as agendas de relevância pública (do Estado, do governo e da própria sociedade) para dentro da organização. Em suma: é extremamente importante pautar a conduta pessoal da presidência, bem como sua atuação institucional, sobre pressupostos de conduta e diretrizes de atuação orientadas para o fortalecimento da organização no seio do Estado brasileiro.

estiveram todos fadados ao fracasso, entre outros, por pelo menos dois motivos bastante evidentes, a saber:

1. Como visto acima, sobretudo durante o segundo mandato de FHC, em contexto de dominância liberal aguçada, vigia no âmbito do Estado certa sensação e orientação quanto à desnecessidade de planificação, ainda que meramente econômica, ou exclusivamente setorial, pra não falar do ambicioso (e quiçá inexequível!) planejamento do desenvolvimento integral. Em contexto deste tipo, recompor quadros permanentes em uma instituição sem demanda nem rumo institucional como o IPEA é o mesmo que esvaziar de significado a instituição, dando carta branca aos mandatários de plantão e aos seus comandados. Os mandatários usam a instituição para se cacifarem política e / ou academicamente mundo afora, enquanto os servidores usam a instituição para seus pequenos projetos pessoais, também de poder político e / ou acadêmico. Sintomático desta fase da crise atual é a constatação de que no IPEA estavam (com ligeira tentativa de enfrentamento entre 2008 e 2010) e seguem vivas hoje em dia, ao menos três tendências claramente discerníveis, embora organicamente articuladas entre si:

a) Um processo gradativo, porém permanente, de *desconexão institucional frente às agendas de relevância pública do país*, sejam estas esboçadas pela sociedade, sejam pelo governo instituído. Sobretudo dentro do Estado, quem não se faz demandar, não só não é adequadamente demandado, como sua suposta utilidade tende a ser esquecida pelos altos escalões decisórios. Neste cenário, uma excessiva exposição na mídia, mediante divulgação, muitas vezes, de dados e conclusões apenas parciais de pesquisas nem sempre finalizadas ou bem fundamentadas, aparece como alternativa aparentemente atraente para manter ou alimentar certa visibilidade pública ao órgão ou a parte de seus servidores e dirigentes;⁶

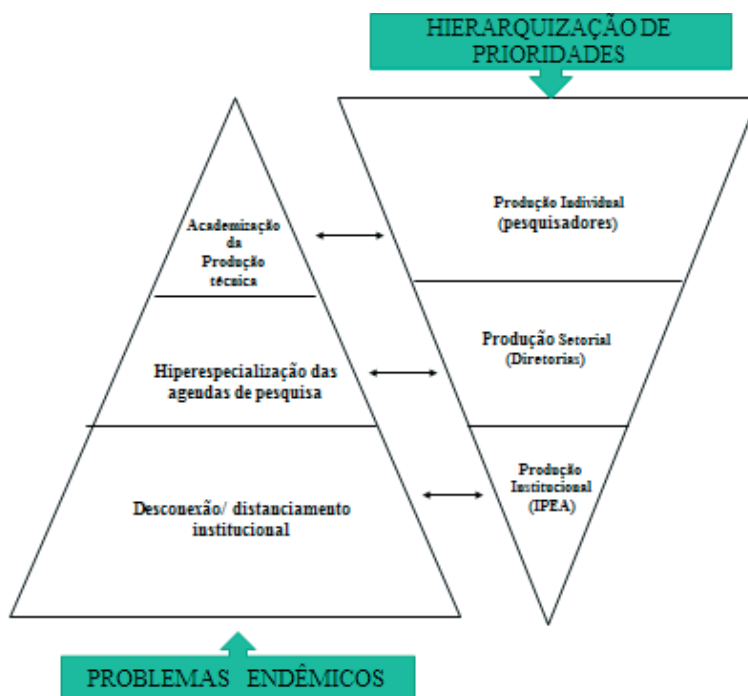
b) Talvez decorrente do anterior, um processo (deliberado ou não, é difícil de precisar!) de *superespecialização de agendas de pesquisa* em torno de não mais que três macro temas de relevância interna ao órgão. Logo, em torno das quais passam a girar os recursos de poder (financeiros, humanos, tecnológicos, logísticos, editoriais, comunicacionais etc.) necessários a qualquer trabalho institucional. Foram tais as agendas, construídas e consolidadas, predominantemente, entre 1995 e 2005: i) estudos e proposições orientadas pelo paradigma liberal da focalização das políticas públicas (notadamente: focalização dos gastos sociais) sobre a pobreza; ii) estudos e proposições orientadas pelo paradigma da macroeconomia liberal em torno do ajuste fiscal (volumoso e permanente) como carro-chefe de toda e qualquer política econômica de governo; iii) estudos e proposições em torno da agenda liberal microeconômica da competitividade, entendida como a busca de produtividade sistêmica a partir de reformas

6 Este processo subalterno do IPEA em relação aos grandes veículos de comunicação desnuda, em geral, os seguintes paradoxos: i) de tudo o que é divulgado, a maior parte daquilo que se considera relevante, em geral não é original; e ii) de tudo o que é divulgado, a maior parte do que se considera original, em geral não é relevante! Com o que apenas posso concluir que tal processo de mediação da produção técnica do órgão serve, em larga medida, apenas para a produção de “*factoides*” por parte da grande mídia, ávida, como se sabe, por “notícias que vendam”, e não necessariamente por “notícias que expliquem (ou interpretem)” a realidade complexa e heterogênea na qual vivemos.

microeconômicas conduzidas ao nível da firma como unidade de referência da nova “política industrial, tecnológica e de comércio exterior”;⁷

c) Tudo somado, e frente a um contexto de exacerbado individualismo como forma básica de sociabilidade instrumental na pós-modernidade, um processo intenso e crescente de *academização da produção técnica* do órgão, por onde mais vale ao servidor produzir *papers* (preferencialmente em inglês!) visando o inchaço de seu Curriculum Lattes, que produzir qualquer tipo de nota técnica ou participar de qualquer tipo de atividade de assessoramento governamental direto, apenas para ficar no exemplo mais eloquente.

2. Em segundo lugar, durante a hegemonia petista no comando da nova “coalizão” governamental no poder, deixando de lado a gestão continuísta das tendências acima, foi apenas no segundo governo Lula (2007 a 2010) que se esboçaram traços de uma gestão algo reformadora dentro do IPEA, em sintonia com as orientações gerais mais desenvolvimentistas deste segundo mandato presidencial. Para tanto, cabia à gestão reformista a tentativa de enfrentamento estrutural dos problemas acima apontados, os quais podem ser ilustrados pela figura seguinte.



Em síntese, o diagnóstico à época chamava atenção para o fato de que, em decorrência dos “problemas endêmicos” principais, havia (e continua havendo) uma grave distorção em termos de “hie-

7 É óbvio que, em paralelo, outros temas e outras agendas de pesquisa continuaram sendo tocadas, mas jamais desfrutaram da mesma centralidade e dos mesmos recursos acima indicados. Ademais, sendo o IPEA um órgão de Estado não diretamente vinculado a nenhum setor ou área específica de governo (como o são, por exemplo, o Inep para a Educação; a Fiocruz para a Saúde; a Fundacentro para o Trabalho; a Embrapa para a Agricultura etc.), goza ele de um privilégio e de um dever. O privilégio de poder se estruturar organizacionalmente e de trabalhar de modo não estritamente setorial; e o dever de considerar e incorporar tantas áreas e dimensões de análise quantas lhe forem possíveis para uma compreensão mais qualificada dos complexos e intrincados problemas e processos de políticas públicas.

rarquização institucional de prioridades” internamente ao órgão, de tal sorte que reina, no IPEA, o feliz (para os servidores que o praticam), porém incontável (para as direções instituídas a cada momento) mundo da produção academizada e individual, vale dizer, autoral. Esta “estratégia” de atuação se sobrepõe, evidentemente, tanto à produção medianamente institucional das diretorias setoriais, quanto – pior ainda – à produção institucional de mais alta relevância do IPEA. Os defensores deste modelo argumentam que o fundamental, dentro do IPEA, é dar e garantir liberdade total aos indivíduos, pois saberiam, melhor que qualquer poder instituído, quais as agendas relevantes a serem pesquisadas, e a melhor forma de fazê-lo. Sim, mas esta não seria a missão precípua e a forma fundamental de trabalho nas universidades? Seria essa a razão de ser e de estar do IPEA, uma fundação estatal pública, voltada ao campo da pesquisa aplicada às políticas públicas brasileiras e ao assessoramento governamental direto?

Bem, de qualquer modo, inverter estruturalmente as posições dos triângulos (vale dizer, das prioridades institucionais do órgão), requereria, portanto, uma atuação firme e simultânea em ao menos três frentes de trabalho, a saber:

a) Para combater a desconexão institucional dentro do Estado, fomentar novas parcerias institucionais com a própria Presidência da República em temas de seu interesse direto, bem como com os mais variados Ministérios e demais órgãos ou instâncias setoriais. Fazer isso por meio da formalização de acordos de cooperação técnica, convênios e outros instrumentos, por meio dos quais se pactuavam planos de trabalho conjuntos que deveriam ser capazes de ancorar uma nova fase ou um novo ciclo de produção técnica a partir da constituição de redes mais ou menos estruturadas de produção e disseminação de conhecimentos, matizadas não apenas por pesquisa aplicada, mas também por forte apoio a tarefas de assessoramento governamental cotidiano direto.

b) Para dar conta do anterior e ao mesmo tempo suplantá-lo a superespecialização das agendas de pesquisa, alargar o escopo temático de atuação do instituto, seja fortalecendo aquelas áreas setoriais de vocação e competência notórias (como por exemplo, as áreas de macroeconomia, mas para além da dimensão estritamente fiscal; as áreas sociais, mas para além da dimensão da focalização; e as áreas setoriais, mas para além da dimensão da competitividade empresarial), seja reestruturando áreas defasadas ou estruturando novas áreas de produção sistemática de conhecimento, tais como: estudos e políticas regionais, urbanas e ambientais; estudos e políticas internacionais; estudos e políticas do Estado, das instituições e da democracia. Tal movimento, viabilizado, entre outras iniciativas, pelo concurso público havido em 2008 (diga-se de passagem: o mais amplo e mais bem pensado concurso da história do IPEA), trouxe para o corpo funcional permanente um conjunto de excelentes servidores formados e pós-graduados em todas as áreas citadas acima. Desnecessário dizer que tal movimento se mostra cada vez mais acertado frente não só à ampliação e à complexificação das agendas de governo na contemporaneidade, a exigir saberes e conhecimentos multi-inter-trans disciplinares para que as políticas públicas de nova geração possam ser mais bem monitoradas, avaliadas e ajustadas, como também se explica e se justifica frente ao colapso do saber disciplinar estritamente econômico, quase sempre economicista, em explicar e prever de modo minimamente razoável os acontecimentos em curso, mesmo os circunscritos à esfera econômica, que dizer então daqueles típicos às esferas políticas e sociais do país. Por este e outros motivos, trata-

-se seguramente de pura ignorância ou má-fé a postura de ex-dirigentes do órgão, jornalistas, políticos e acadêmicos do momento, críticos ao fato de o IPEA ter sido – supostamente – partidarizado (?!), ideologizado (?!),⁸ afastado de sua verdadeira vocação para pesquisas “apenas” econômicas (?!) etc...

c) Por fim, para combater a academização crescente da produção técnica, pautar a atuação da presidência do órgão e de suas diretorias setoriais em torno a documentos, projetos e atividades estruturantes e de temporalidade larga, predominantemente de natureza e perfil institucionais, onde o aporte dos servidores se desse sob demanda qualificada, muito mais que por voluntarismo individual. Veja-se: em qualquer órgão de pesquisa aplicada, planejamento e assessoramento governamental, tal qual o IPEA, a produção individual de tipo acadêmica e autoral precisa ter o seu tempo/espço, até para que as ideias ali contidas possam desfrutar dos momentos adequados de validação “científica” externa e interlocução tecnopolítica qualificada. Porém, em momento algum, esse tempo/espço deve ser superior ao tempo/espço da produção e da dedicação institucional, afinal, é de uma instituição estatal pública que se está falando.

Para operacionalizar tais mudanças, do ponto de vista da gestão cotidiana do órgão, uma série de inovações e reorientações foram implementadas, várias das quais permanecem ainda hoje em uso.⁹ Mas de todo modo, verdade seja dita, o fato é que a gestão reformista, porquanto bem intencionada e atuante, jamais contou seja com apoio presidencial seja com coesão interna suficiente para transformar em realidade os diversos enfrentamentos estratégicos acima sugeridos. Em suma, a sua atuação jamais foi firme e simultânea o suficiente, naquelas três frentes de trabalho apontadas, para que conseguisse promover de fato (ou ao menos deflagrar) algum tipo de transformação estrutural perene no instituto.¹⁰

Com isso, a atual gestão, transcorrendo já sob outro tipo de orientação deflagrada pelo governo Dilma, recoloca em funcionamento mecanismos internos de gestão que, na realidade, reforçam aqueles problemas endêmicos que tendem, na melhor das hipóteses, a manter o IPEA na berlinda institucional, e no pior, a sugerir o seu fechamento definitivo. Desconexão institucional, superespecialização das agendas de pesquisa e academização da produção técnica, porquanto talvez hoje em dia não tenham mais o mesmo peso de antes, são, todavia, aspectos que podem minar (e em grande medida

8 Aliás, uma das razões do ingresso no setor público se dar pelo mérito, mediante concursos, e uma das justificativas da estabilidade relativa dos servidores, sob a guarida de um regime estatutário e jurídico único, é que assim se evita, justamente, que sob qualquer tipo de comando tirânico ou despótico (ainda que “esclarecido”!), se produza qualquer tipo de partidarização ou aparelhamento absoluto do Estado. Sob as regras vigentes desde a CF-1988, há garantia total de pluralidade de formações, vocações e até mesmo de afiliações político-partidárias-ideológicas dentro do Estado brasileiro atual, bem como garantia plena do exercício de funções movidas pelo interesse público universal e sob controle tanto estatal-burocrático (controles interno e externo dos atos e procedimentos de servidores e organizações) como controle social direto, por exemplo, pela recém-aprovada Lei de Acesso à Informações (LAI), entre outros mecanismos.

9 Este é um capítulo à parte na remontagem dessa pequena história institucional, e por isso, para ter seu tempo/espço adequado de apresentação e reflexão, será tratado em outra oportunidade.

10 Isso não significa dizer que algumas coisas “novas” não tenham sido possíveis, notadamente no campo do alargamento das áreas de pesquisa e assessoramento, que hoje contrabalançam de modo mais vigoroso a antes dominante superespecialização de agendas. Prova disso, por exemplo, é o leque muito mais amplo de temas e abordagens presentes nas publicações que marcam o período pós-2008. Em especial, ver nas referências bibliográficas a relação de livros lançados a partir desta data sob o signo do projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro.

continuam minando) a capacidade auto reflexiva do IPEA, sobre si próprio e sobre seu mundo exterior. Talvez movidos por tais valores, em realidade destrutivos da instituição, os colegas servidores que servem como fontes de informações privilegiadas da grande mídia, ou alimentam eles próprios uma visão distorcida da realidade institucional do órgão, acabam obviamente por atrapalhar a elaboração de um diagnóstico mais lúcido por parte do alto escalão de governo, acerca das dificuldades atuais e das possibilidades a futuro do IPEA para o país.

E não há inocentes nesta disputa, nem tampouco ela se dá em torno de disjuntivas fáceis do tipo certo X errado, bom X mal, direita X esquerda, mocinhos X bandidos etc., como a grande mídia quer nos fazer crer. Por esta razão, o atual episódio do IPEA se presta a provocar uma discussão realmente pública – aberta e transparente – acerca das opções colocadas à mesa para o futuro da instituição.

Conclusão, à guisa de alerta final e esperança utópica

Seguir alimentando os citados problemas endêmicos do IPEA, tal como nos parecem fazer a atual gestão e aqueles críticos que defendem soluções liberalizantes, privatistas e internacionalizantes para os problemas brasileiros, é a senha rápida e fácil para sugerir o seu fechamento como instituição estatal pública. De nossa parte, recuperar e atualizar a agenda perdida de enfrentamento das suas questões estruturais, parece-nos ser a única via de solução e salvamento desta importante e vilipendiada instituição pública brasileira.

As mudanças institucionais intentadas nos últimos anos não visaram a transformar o IPEA em instituição do partido governante; muito ao contrário, visaram torná-la mais consentânea com o Brasil democrático, diverso e plural dos dias atuais. As grandes motivações para as transformações recentes foram: a) tornar a instituição mais próxima dos temas da democracia brasileira e seus novos atores políticos; b) recusar o insulamento tecnocrático; c) recusar o autoritarismo das decisões de gabinete; e d) reorientar a atuação da instituição da mera academização da produção técnica para o assessoramento governamental direto.

Se é verdade que a democracia é conflito, entendido aqui como a possibilidade de explicitação pública e confrontação institucionalizada de ideias, interesses e atores sociais, ao invés da subsunção ou subserviência de uns a outros, então cabe à cidadania ativa organizar o dissenso interno da casa, muito mais que contrapor supostos consensos rivais. É esta a disjuntiva que está em jogo nas eleições presidenciais de 2014 no Brasil, ao menos sob a ótica da crise atual do IPEA, e na mesa há apenas propostas para induzi-lo ao ostracismo ou para reposicioná-lo institucionalmente no Estado brasileiro.

Referências Bibliográficas sobre o IPEA

BARBOSA, W. **IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada): planejamento e reprodução do capital (1964 a 2004)**. Goiânia: Tese de Doutorado, UFG, 2012.

CARDOSO JR., J. C. & SIQUEIRA, C. H. **Complexidade & Desenvolvimento: abordagem metodológica e panorama da discussão propagada pelo Ipea entre 2008 e 2010**. Campinas: Revista Economia & Sociedade, IE-Unicamp, edição especial de 20 anos, dez. 2012.

CUNHA, M. P. **Do Planejamento à Ação Focalizada: Ipea e a produção de uma abordagem de tipo econômico da pobreza**. São Paulo: Tese de Doutorado, FFLCH-USP, 2012.

D'ARAUJO, M. C. & CASTRO, C. **Tempos Modernos: João Paulo dos Reis Velloso – memórias do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004.

D'ARAUJO, M. C.; FARIAS, I. C. & HIPOLITO, L. (orgs.). **Ipea 40 Anos: uma trajetória voltada para o desenvolvimento – depoimentos ao CPDOC-FGV**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

EPEA. **EPEA: History, organization, and functions**. Rio de Janeiro: Epea, *mimeo*, 1965.

LOUREIRO, M. R. **Formação de Quadros para o Governo: as instituições de pesquisa econômica aplicada**. In: LOUREIRO, Maria Rita (org.). **50 Anos de Ciência Econômica no Brasil (1946 – 1996): pensamentos, instituições, depoimentos**. Rio de Janeiro: FIPE/Vozes, 1997.

MATOS, A. G. **Contribuições para uma Análise Institucional do IPEA**. Brasília: Ipea, *mimeo*, 1994.

MELO, V. **O Futuro do Ipea nos anos 2010: uma proposta**. Brasília: Ipea, *mimeo*, 2010.

NICOLAI FILHO, R. **O Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA – (1964-1984): a institucionalização de uma burocracia**. Rio de Janeiro: Dissertação de Mestrado, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da UFRJ, 2001.

VELLOSO, J. P. R. **Ipea: uma instituição para pensar o Brasil**. Em: SZMRECSÁNYI, T. & COELHO, F. S. (orgs.). **Ensaio de História do Pensamento Econômico no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Ed. Atlas, 2007.

Referências Bibliográficas do Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro: PDB 2008 a 2010.

BD: Brasil em Desenvolvimento.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2009.

_____. **Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010a.

PDB: Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro.

_____. **Inserção internacional brasileira: temas de política externa**. Brasília: Ipea, 2010b. 2 v. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 3).

_____. **Macroeconomia para o desenvolvimento:** crescimento, estabilidade e emprego. Rio de Janeiro: Ipea, 2010c. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 4).

_____. **Estrutura produtiva avançada e regionalmente integrada:** desafios do desenvolvimento produtivo brasileiro. Brasília: Ipea, 2010d. 2 v. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 5).

_____. **Infraestrutura econômica, social e urbana.** Brasília: Ipea, 2010e. 2 v. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 6).

_____. **Sustentabilidade ambiental no Brasil:** biodiversidade, economia e bem-estar humano. Brasília: Ipea, 2010f. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 7).

_____. **Fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia.** Brasília: Ipea, 2010g. 3 v. (Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 9).

_____. **Perspectivas do desenvolvimento brasileiro.** Brasília: Ipea, 2010h. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 10).

DD: Diálogos para o Desenvolvimento.

CARDOSO Jr., J. C., SANTOS, J. C. e ALENCAR, J. (Orgs.). **Diálogos para o Desenvolvimento: a experiência do CDES sob o governo Lula.** Brasília: IPEA, 2010. (Projeto Diálogos para o Desenvolvimento; Livro 2).

CARDOSO Jr., J. C.; SIQUEIRA, C. H. R. (Orgs.). **Complexidade e Desenvolvimento.** Brasília: IPEA, 2011. (Projeto Diálogos para o Desenvolvimento; Livro 3).

CARDOSO JR., J. C. (org.). **A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil.** Brasília: IPEA, 2011a. (Projeto Diálogos para o Desenvolvimento; Livro 4).

CARDOSO JR., J. C. (org.). **Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro.** Brasília: IPEA, 2011b. (Projeto Diálogos para o Desenvolvimento; Livro 5).

CARDOSO JR., J. C.; PIRES, R. (orgs.) **Gestão Pública e Desenvolvimento: desafios e perspectivas.** Brasília: IPEA, 2011c. (Projeto Diálogos para o Desenvolvimento; Livro 6).

PIRES, R. (org.) **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: IPEA, 2011. (Projeto Diálogos para o Desenvolvimento; Livro 7).

LINHARES, P. T.; MENDES, C. C. & LASSANCE, A. (orgs.) **Federalismo à Brasileira: questões para discussão.** Brasília: IPEA, 2012. (Projeto Diálogos para o Desenvolvimento; Livro 8).

CUNHA, A. S. & SILVA, P. E. (orgs.) **Gestão e Jurisdição: o caso da execução fiscal da União.** Brasília: IPEA, 2013. (Projeto Diálogos para o Desenvolvimento; Livro 9).

CARDOSO JR., J. C.; BERCOVICI, G. (orgs.). **República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo.** Brasília: IPEA, 2013. (Projeto Diálogos para o Desenvolvimento; Livro 10).