

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ  
ESCOLA DE ARQUITETURA E DESIGN  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA**

**ARILSON MAROLDI CHIORATO**

**O LEGADO HISTÓRICO E A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DO PARANÁ  
(2008-2011)**

**CURITIBA**

**2013**

**ARILSON MAROLDI CHIORATO**

**O LEGADO HISTÓRICO E A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DO PARANÁ  
(2008-2011)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana – PPGTU – da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR – sob a linha de pesquisa Gestão e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup> Samira Kauchakje

**CURITIBA**

**2013**

Dados da Catalogação na Publicação  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná  
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR  
Biblioteca Central

C539L  
2013 Chiorato, Arilson Maroldi  
O legado histórico e a política de desenvolvimento do Paraná (2008-2011) /  
Arilson Maroldi Chiorato ; orientadora, Samira Kauchakje. – 2013.  
189 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná,  
Curitiba, 2013  
Bibliografia: p. 163-172

1. Desenvolvimento econômico - Aspectos sociais. 2. Política pública -  
Paraná. 3. Desenvolvimento sustentável. I. Kauchakje, Samira. II. Pontifícia  
Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Gestão  
Urbana. III. Título.

CDD 20. ed. – 711.4

**ARILSON MAROLDI CHIORATO**

**O LEGADO HISTÓRICO E A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DO PARANÁ  
(2008-2011)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana (PPGTU), da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, sob a linha de pesquisa Gestão e Políticas Públicas, para a obtenção do título de mestre.

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Samira Kauchakje  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

---

Prof.<sup>o</sup> Dr.<sup>o</sup> Moisés Francisco Farah Junior  
Universidade Federal Tecnológica do Paraná

---

Prof.<sup>o</sup> Dr.<sup>o</sup> Carlos Mello Garcias  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

---

Prof.<sup>o</sup> Dr.<sup>o</sup> Harry Bollmann  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Curitiba, 28 de Fevereiro de 2013.

Dedico a todos que torceram pelo meu  
sucesso e pela concretização deste  
sonho. Dedico, especialmente, a minha  
namorada e companheira Renata.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, à minha orientadora, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Samira Kauchakje, pela orientação a mim prestada e por todo o auxílio durante o desenvolvimento do meu estudo.

Agradeço a todos os demais professores do mestrado, em especial ao Prof. Dr. Harry Bollmann, pelos apontamentos feitos em minha qualificação, e ao Prof. Dr. Carlos Mello Garcias, pelas valorosas considerações sobre indicadores. Vocês, com certeza, somaram para o meu enriquecimento pessoal.

Agradeço de forma extraordinária à minha família, meu pai Laerte, minha mãe Lourdes, minha irmã Aryanni e minha sobrinha Gabriela.

Agradeço a todas as pessoas que direta ou indiretamente colaboraram para o êxito desta pesquisa.

## RESUMO

As políticas públicas são variáveis importantes no desenvolvimento de uma sociedade. O entendimento de política pública, a percepção de desenvolvimento e os tipos de indicadores usados para aferir desenvolvimento avançaram ao longo do tempo, deixando de ser inicialmente identificados pelo sucesso econômico, passando ao socioeconômico e, atualmente, concentrados no viés sistêmico, roupagem que incorpora dimensões mais complexas que as dimensões econômica e social. No entanto, há políticas públicas que ainda não adotam essas alterações, seja por opção de governo, seja por sofrerem alguns constrangimentos - como o peso institucional que pode ser explicado pela corrente teórica denominada institucionalismo histórico - ou por outros fatores. Assim, nosso objetivo consiste em analisar a Política de Desenvolvimento do Paraná (2008-2011), na perspectiva neoinstitucionalista, compreender o contexto de elaboração dessa política de governo e reconhecer os conceitos e indicadores de desenvolvimento utilizados. Por meio de levantamento bibliográfico, documental e entrevistas semiestruturadas, foi elaborado um estudo de caso. A análise foi realizada com base na literatura revisada sobre políticas públicas, indicadores e desenvolvimento. Como resultado, o estudo conclui que a Política de Desenvolvimento do Paraná sofreu influência de fatores como: *path dependency*, incrementalismo e retorno crescente. E isto contribuiu para a escolha dos formuladores dessa política pública, para a adoção do conceito de desenvolvimento (padrão da ONU) e para o uso do IDH como indicador de referência, fazendo com que o governo não adotasse mecanismos mais sistêmicos e eficazes para promover um desenvolvimento holístico do Paraná, pois havia experiências e legados inovadores no campo da busca sustentável, produzidos na literatura e já utilizados em outros países. Não obstante tais constatações, a Política de Desenvolvimento do Paraná inovou, estrategicamente, se comparada às políticas anteriores. Entretanto, se fossem adotados moldes mais recentes sobre o desenvolvimento sistêmico, a PDE poderia ter se tornado referência para a política pública à luz do *responsive governance*.

**Palavras-Chave:** Paraná. Plano Plurianual. Política de Desenvolvimento. Indicadores. Institucionalismo histórico.

## ABSTRACT

Public policies are important variables in the development of a society. The understanding of public policy, the perception of a development and the types of indicators used to measure the development moved forward over time, being no longer identified by the economic success, but to the socioeconomic and nowadays concentrates on the systemic bias, drapery that incorporates dimensions more complex than economic and social aspects. However, there are policies that have not adopted these changes yet, whether by the government choice or because they suffer certain constraints – such as the institutional importance than can be explained by a current theoretical named historical institutionalism – or other aspects. Therefore, our goal is to analyze the Development Policy in the state of Paraná (2008-2011), by the neo-institutionalism perspective, to understand the context of the drafting of this policy and to recognize the concepts and development indicators used. Through literature review, documentary and semi-structured interviews, it was designed a case study. The analysis was based on the reviewed literature about public policies, indicators and development. As a result, the study gathers that the Development Policy of the State of Paraná that was influenced by factors such as path dependency, increasing returns and Incrementalism. This has contributed to the choice of the public policy makers to the adoption of the concept of the development (UN standard) and the HDI for use as a reference indicator, so the government does not adopt anymore systemic and effective mechanisms to promote holistic development in Paraná, because there were innovative legacies and experiences in the field of sustainable search produced in the literature and already used in other countries. Despite these findings, the Development Policy of the state of Paraná (PDE) innovated strategically compared to previous policies. However, if latest molds on systemic development were adopted, this policy would have become a reference for the government public policy by view of *responsive governance*.

**Keywords:** Paraná. Multiannual Plan. Policy Development. Indicators. Historical Institutionalism.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Ciclo de gestão de programas .....	55
Figura 2: BIP 40 – Evolução do indicador na França .....	102
Figura 3: Componentes do IBE .....	113
Figura 4: Primeiro esboço do Estado a relevância econômica e institucional .....	127
Figura 5: Política de desenvolvimento do Estado do Paraná .....	128
Figura 6: Regionalização do Estado .....	129
Figura 7: Região Centro expandido .....	130
Figura 8: Região Leste .....	131
Figura 9: Região Norte .....	132
Figura 10: Região Noroeste .....	132
Figura 11: Região Oeste .....	133
Figura 12: Região Sudoeste .....	133
Figura 13: Ações e investimentos – Paraná.....	134
Figura 14: Investimentos por área .....	135
Gráfico 1: Média do GSI por regiões e continentes do mundo .....	109
Gráfico 2: IDH x Pegada Ecológica .....	111

## LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1: Modelo de hegemônico desenvolvimento X indicadores.....	12 e 57
Quadro 2: Amostra do percentual dos recursos destinados às políticas públicas ....	31
Quadro 3: Competência dos níveis governamentais .....	33
Quadro 4 :Correlação entre etapas, características e tipologia .....	56
Quadro 5: Alguns indicadores sintéticos propostos no Brasil .....	85
Quadro 6: Quadros de componentes do ISS .....	100
Tabela 1: ISP, as variáveis e seu peso .....	103
Tabela 2: As variáveis do IBES e sua monetarização .....	105
Tabela 3: IPR norte-americano, 2000 .....	107
Tabela 4: Avaliação técnica dos indicadores: três exemplos .....	115
Tabela 5: Avaliação política dos indicadores .....	116

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BIP 40 – Barômetro das Desigualdades e de Pobreza na França  
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente  
IBE – Índice de Bem-Estar Econômico  
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública  
IBES – Índice de Bem-Estar Econômico Sustentável  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal  
IFDM – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal  
IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPDM – Índice IPARDES de Desenvolvimento Municipal  
IPF – Índice de Participação Feminina  
IPH – Índice de Pobreza Humana  
IPR – Índice de Progresso Real  
IPV – Índice de Poupança Verdadeira  
IQD – Índice de Qualidade do Desenvolvimento do IPEA  
IRBEM– Indicadores de Referência do Bem-Estar do Município de São Paulo  
ISP – Índice de Segurança Pessoal  
ISS – Índice de Saúde Social  
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA – Leis Orçamentárias Anuais  
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social  
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PDE – Política de Desenvolvimento do Estado do Paraná  
PIB – Produto Interno Bruto  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PPA – Plano Plurianual  
SEPL – Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
<b>2 POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS TEÓRICOS</b> .....	<b>16</b>
2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E REGIONALIZAÇÃO .....	21
<b>2.1.1 Federalismo: modelo descentralizado</b> .....	<b>27</b>
2.2 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	34
<b>2.2.1 Abordagem neoinstitucionalista</b> .....	<b>41</b>
<b>3 DESENVOLVIMENTO, POLÍTICAS PÚBLICAS E INDICADORES</b> .....	<b>54</b>
3.1 DESENVOLVIMENTO.....	57
<b>3.1.1 O novo desenvolvimento</b> .....	<b>63</b>
<b>3.1.2 Conceitos de desenvolvimento</b> .....	<b>64</b>
<b>3.1.3 Desenvolvimento da economia brasileira</b> .....	<b>68</b>
3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS:O ESTADO EM FACE DO DESENVOLVIMENTO.....	73
3.3 INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO.....	78
<b>3.3.1 Indicadores tradicionais: PIB e IDH</b> .....	<b>86</b>
<b>3.3.2 Novos indicadores de desenvolvimento</b> .....	<b>98</b>
<b>4 A PDE DO PARANÁ SOB A PERSPECTIVA INSTITUCIONAL</b> .....	<b>117</b>
4.1 PDE: CONSTITUIÇÃO E FORMATAÇÃO .....	121
4.2 METODOLOGIA.....	137
<b>4.2.1 Construção dos dados</b> .....	<b>139</b>
<b>4.2.2 Organização dos dados</b> .....	<b>140</b>
<b>4.2.3 Análise</b> .....	<b>140</b>
4.3 RESULTADOS .....	141
4.4 SÍNTESE .....	157
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>158</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>162</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>172</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento de uma sociedade está diretamente relacionado às políticas públicas elaboradas por seus governos e as escolhas destes em intervir, ou não, na realidade social. O conceito de desenvolvimento mudou ao longo da história, deixando de ser considerado como mero crescimento econômico, atingiu patamares maiores, visando ao enfoque sustentável. A compreensão das políticas públicas também sofreu relevantes modificações, não se restringindo a um simples mecanismo de ajuste da proteção social e de extermínio da desigualdade, distanciando-se um pouco da abordagem socioeconômica. Desse modo, procurou abranger níveis de satisfação pessoal e de melhoria na qualidade de vida, tangenciando valores subjetivos como a felicidade.

Assim, os indicadores utilizados para a formulação, execução e avaliação das políticas públicas seguiram o mesmo caminho, deixando de aferir apenas melhorias econômicas, passando também a mensurar melhorias sociais. Recentemente, os indicadores procuraram avaliar outras percepções, tais como bem-estar, sustentabilidade e melhorias sistêmicas, por meio do uso de indicadores sintéticos e sistêmicos. O quadro 1 ilustra como se deu este processo histórico:

<b>Período</b>	<b>Modelo Hegemônico de Desenvolvimento</b>	<b>Paradigma</b>	<b>Política Pública Prioritária</b>	<b>Indicador de Referência</b>
Pós-1950	Crescimento Econômico	Competitivo	Econômica	PIB
Anos 90	Socioeconômico	Colaborativo	Social e Econômica	IDH
Atual	Sustentável	Holístico	Econômica, Social, Ambiental	Transição: Indicadores sintéticos para sistêmicos

Quadro 1 – Modelo hegemônico de desenvolvimento x indicadores  
Fonte: O autor

Em 2007, com a criação da Política de Desenvolvimento do Estado do Paraná, PDE - uma política de governo, esboçada no Plano Plurianual (PPA), durante o período de 2008 a 2011, que visava ao crescimento e à geração do emprego e renda -, temos um “Estado Interventor” em contraposição ao modelo neoliberal.

Um Estado que passa a interferir diretamente na condição de vida da população, estimulando o desenvolvimento econômico e social, priorizando as regiões com menores índices de desenvolvimento humano (IDH), por exemplo. O “Estado Interventor” visa, portanto, a promover a adoção de políticas que garantam à sociedade os direitos fundamentais do cidadão: saúde, educação, trabalho, moradia e meio ambiente saudável.

Cabe, aqui, esclarecer que a presente pesquisa faz análise do documento original da PDE, durante os anos de 2008 a 2011. Esse documento foi formulado no ano de 2007 e executado via o PPA. Não é o enfoque deste estudo aplicar ou desenvolver indicadores, sugerir uma política de governo diferente ou verificar os resultados dessa política, apenas contextualizaremos a respectiva política no âmbito de novos conceitos de desenvolvimento, à luz de elementos neoinstitucionais. Conceitos estes que se diferenciarão do senso comum (que concebe o puro crescimento econômico como desenvolvimento) e que abordam patamares sistêmicos e sustentáveis como referências de apreciação.

Desse modo, esta pesquisa observa a PDE como uma política de governo que direcionou recursos do orçamento público para intervir em problemas oriundos do capitalismo e da globalização. Além disso, os novos indicadores de desenvolvimento, escolhidos no terceiro capítulo, para se contraporem aos utilizados na PDE e produzirem uma analogia sobre o patamar de desenvolvimento do Estado, seguiram os seguintes critérios:

- 1) Por serem trabalhados pelos autores Gadrey e Jany-Catrice (2010), renomados no campo dos novos indicadores para uma nova contabilidade mundial;
- 2) Por já serem empregados em países com maior grau de desenvolvimento que o Brasil, como Estados Unidos, Canadá, França, Suécia e outros. E terem sido nominados como boas experiências nestes países;

- 3) E porque os estudos empreendidos, revisões bibliográficas, conhecimento empírico e experiência profissional somaram para tal escolha.

Minha experiência profissional como administrador, atuando na administração pública, desde 1998, especialmente participando do governo estadual paranaense, como chefe de gabinete da SEPL, de 2006 a 2010, me conduziu a pesquisar sobre este tema.

A inspiração surgiu da inquietação em compreender as dificuldades estruturais para a realização de implantação de um projeto de governo que se contrapunha ao anterior na essência do pensamento ideológico quanto ao fortalecimento da instituição do Estado. A busca por um Estado mais atuante que pudesse atenuar as consequências socioeconômicas negativas geradas pela concepção de “Estado Mínimo” motivou este estudo. Isso tudo, aliado ao prazer de poder contribuir para as futuras políticas desta espécie, proporcionando base teórica para consultas, estudos e ajuda na administração pública serviu como estímulo para esta pesquisa.

No entanto, somente a mudança no estilo de governo, antes voltado aos preceitos neoliberais (1995 a 2002), depois ao modelo intervencionista (2003 a 2010), não garante diretamente a ruptura de paradigma necessária para chegarmos a um molde holístico de desenvolvimento. Isso porque as instituições, que são responsáveis pelo desenvolvimento de uma sociedade (neste caso, a instituição representada pelo governo estadual), formam-se com base de realidades advindas de legados anteriores. Ou seja, as situações políticas atuais possuem vestígios e marcas de atuações políticas passadas que podem explicar ou orientar a conjuntura encontrada.

É na escola neoinstitucionalista que encontramos abordagens para explicar o legado deixado por uma gestão anterior e as conjunturas encontradas, quando um novo grupo assume o governo. A noção de *Path Dependency* e os “retornos crescentes”, enfocados pelos autores North (1994), Skocpol e Pierson (2008), os “*feedbacks* positivos” e os “legados”, defendidos por North (1993), Thelen (1999) e Dye (2005), são formas de abordagens que podem ser usadas para nos ajudar a compreender a origem e a composição desses legados e fazem parte da corrente neoinstitucional denominada institucionalismo histórico.

Diante disso, o problema da pesquisa está em identificar em que medida a PDE expressa à influência dos elementos apontados pela corrente teórica neoinstitucional, partindo do pressuposto de que esses elementos indicados pelos neoinstitucionalistas incidiram sobre a elaboração dessa política de desenvolvimento.

Nesse contexto, o objetivo geral da presente pesquisa é analisar a Política de Desenvolvimento do Paraná (2008-2011) na perspectiva neoinstitucionalista. Tendo como objetivos específicos: compreender o contexto de elaboração desta política e identificar os conceitos e indicadores de desenvolvimento utilizados.

Para a realização dos objetivos propostos, foram realizados os seguintes procedimentos metodológicos: pesquisa documental e bibliográfica sobre a PDE, junto ao governo paranaense, somada a uma abordagem qualitativa, por meio de duas entrevistas semiestruturadas com o Secretário de Planejamento e com o Governador da época de 2007-2010 - atores centrais no processo decisório da política em pauta. Tudo isso constituiu nosso campo de análise para o presente estudo de caso.

Assim, este trabalho está estruturado em quatro capítulos. No capítulo introdutório, contextualizamos a nossa pesquisa e apresentamos a relevância deste estudo. No segundo capítulo, temos a fundamentação teórica em torno do conceito de políticas públicas. No terceiro, há um debate acerca da relação entre desenvolvimento, indicadores e políticas públicas. No quarto, apresentamos um estudo de caso sobre a PDE em uma perspectiva neoinstitucional. Por fim, no capítulo de conclusão, discutiremos os resultados e faremos nossas considerações finais.

## 2 POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS TEÓRICOS

Nas últimas décadas, resgatou-se a importância das políticas públicas, assim como das instituições. Também se passou a considerar as regras e modelos que regem a decisão, elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas, dentro de campo de conhecimento, como ciência necessária para o desenvolvimento. Vários foram os fatores que contribuíram para isso. O primeiro foi a incorporação de políticas restritivas de gasto, que começaram a direcionar a agenda da maioria dos países. O segundo diz respeito às novas visões sobre o papel dos governos que substituíram as políticas keynesianas do pós-guerra por políticas restritivas de gasto. O último fator, mais relacionado aos países em desenvolvimento e de democracia recente ou recém-democratizados, foi que, na maioria desses países, em especial os da América Latina, ainda não se conseguiu formar coalizões políticas capazes de equacionar, minimamente, a questão de como desenhar políticas públicas que possibilitem impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população (SOUZA, 2006, p. 20-21).

Assim, as políticas públicas passam a desempenhar papel de protagonista na administração pública e ganham maior visibilidade no campo científico, quando nos referimos à interação entre o Estado e o desenvolvimento da sociedade.

As políticas públicas são um conjunto de ações, metas ou planos específicos por parte do governo, formuladas para interferir diretamente em uma realidade existente na sociedade; realidade esta que pode estar presente em diversas esferas dessa sociedade, ou áreas (saúde, educação, meio ambiente, economia, infraestrutura, entre outras) e contextos (atenção aos idosos, às crianças, às mulheres, ao meio agrícola e industrial, etc).

Atualmente, as políticas públicas inserem-se em processos não apenas locais, mas mundiais. Para Fischer (2002, p.84), a globalização representa um processo de concentração de riquezas e ampliação da pobreza, sendo os seus efeitos desdobrados mundialmente e em diversas formas, podendo, até, serem percebidos na agressão ao meio ambiente, por exemplo. Dessa forma, surgem movimentos, manifestos e ações, na busca de alternativas para uma nova globalização, propõem uma nova lógica e padrão de intervenção social que propicia

o surgimento de várias ações, buscando o enfrentamento dos problemas sociais e privilegiando fatores como o desenvolvimento humano, emancipação, capital social e o empoderamento.

Desse modo, o conceito de desenvolvimento abordado nesta pesquisa ultrapassa o simples processo de acumulação e de aumento da atividade econômica, pois isso é crescimento econômico, como define Furtado (2004). Comprendemos o desenvolvimento como caminho de acesso para evolução do ser humano, do meio ambiente e das aspirações coletivas, por meio da construção de uma sociedade sustentável (SERRA, 2003).

Assim, para alcançar esse patamar de desenvolvimento, Fischer (2002) considera que as políticas públicas devem ser norteadas pelos seguintes princípios:

- a) desenvolvimento humano e qualidade de vida;
- b) emancipação social e autenticidade pessoal e grupal;
- c) capital humano, social e solidariedade;
- d) empoderamento e participação;
- e) transformação social;
- f) cidadania ativa e comprometimento cívico comunitário;
- g) desenvolvimento integrado e sustentável;
- h) organizações sustentáveis e autônomas;
- i) inovação e geração de novas tecnologias sociais;
- j) compreensão do ser humano como um ser integral e complexo.

Para Hofling (2001), políticas públicas são entendidas como o Estado em ação, é o Estado implantando um projeto de governo, por meio de programas e ações voltadas para setores específicos da sociedade, em que o Estado não é reduzido apenas a métodos burocráticos, mas considerado instrumento de inserção para ações de modificação da realidade local.

Estado não pode ser reduzido à burocracia pública, aos organismos estatais que conceberiam e implementariam as políticas públicas. As políticas públicas são aqui compreendidas como as de responsabilidade do Estado – quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. Neste sentido, políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais (HOFLING, 2001, p.31).

Assim, as políticas públicas devem ir além da formalidade da máquina institucional e tangenciar patamares que a envolvam como prioridade de toda a sociedade com suas respectivas organizações. Trata-se de um conceito mais sistemático e complexo de envolvimento do que a política mecânica do aparato institucional.

Segundo Lowi (1972), a política pública faz a política, ou seja, é o mecanismo da política pública que faz a política fluir e promover as mudanças necessárias ao bem-estar coletivo e a caracteriza. E quando designamos o termo política, levantamos três dimensões de atuação:

- a) a dimensão institucional, termo “polity”, referente à estrutura político-administrativa;
- b) a dimensão processual, termo “politics”, que se refere ao processo político em si;
- c) a dimensão material, termo “policy”, representa os conteúdos concretos, configuração de processos políticos e detalhes técnicos.

Uma vez que *politics* e *policy* são interligadas, ambas as dimensões não atuam por si só, mas lado a lado, variando apenas pelo foco analítico do pesquisador e da atuação dele diante do processo.

Segundo Bucci (1996), políticas públicas são formas de planejamento governamental que têm o objetivo de coordenar os meios e os recursos do Estado e, também, do setor privado para a realização de ações relevantes politicamente determinadas.

Considerando ainda que as políticas públicas representam os instrumentos de ação dos governos, em uma clara substituição dos “governos por leis” (*government by law*) pelos governos por políticas (*government by policies*), ou seja, as políticas públicas refletem a saída do papel das intenções dos governos para se tornarem atos concretos (BUCCI, 1996, p.135).

A política não é uma norma, nem um ato jurídico, no entanto as normas e os atos jurídicos são componentes dela, uma vez que esta pode ser entendida como um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado. As normas, decisões e atos que integram a política pública têm na finalidade da política seus parâmetros de unidade. Isoladamente, as decisões ou normas que a compõem são de natureza heterogênea e submetem-se a um regime

jurídico próprio (COMPARATO, 1997, p. 18). Ainda, para o autor, as políticas públicas são programas de ação governamental.

Nesse sentido, compreende-se política pública como uma gama de objetivos coletivos, representados por proposições, que são espelhadas por atos jurídicos. Bucci (2002) define políticas públicas como: “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, p. 241, 2002).

Assim, para a instrumentalização e o funcionamento, as políticas públicas são orientadas por objetos de necessidades e setorializadas em áreas de atuação. Segundo Kauchakje (2007, p.52) uma forma de setorialização de políticas públicas distingue as políticas por afinidades temáticas e desmembramentos internos, como por exemplo:

- a) *políticas ambientais*: controle ambiental, recursos hídricos, parques, áreas verdes e áreas de proteção, recursos naturais e saneamento ambiental;
- b) *políticas culturais*: artes plásticas, teatro, cinema, música, patrimônio cultural (equipamentos, monumentos, folclore);
- c) *políticas econômicas*: trabalho, finanças públicas, desenvolvimento econômico local, arranjos produtivos locais, setores (agricultura, comércio, indústria);
- d) *políticas de defesa de direitos específicos*: crianças, adolescentes e jovens, idosos, gênero, etnias, pessoas com deficiência, consumidor;
- e) *políticas de infraestrutura*: energia, transportes, redes de abastecimento de água, redes de coleta de esgoto, telecomunicações (redes e acesso público);
- f) *política de uso e ocupação do solo*: todas essas políticas podem ser urbanas e/ou rurais e estão no âmbito dos direitos garantidos por lei;
- g) *políticas sociais* que compreendem: assistência social, habitação, trabalho, saúde, educação e segurança alimentar, entre outras.

Há um consenso sobre não existir um único, nem mais eficaz conceito sobre política pública, todavia as possibilidades de implementação das políticas dependem das finanças e do orçamento público, uma vez que os recursos destinados a uma

política têm consequências sobre a aplicabilidade e o alcance efetivo dos artigos constitucionais.

No entanto, definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o lócus onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativas destes fatores (SOUZA, 2006, p.25).

Souza (2006) define que a política pública, em geral, possui campos multidisciplinares e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. As políticas públicas esboçam a atuação do Estado, este implanta projetos de governo que podem avançar em ações continuadas e permanentes, cumprindo a legislação e transformando-as em políticas de Estado.

Nesse contexto, tanto para Lowi (1972), Bucci (1996), Comparato (1997), Hofling (2001) e Souza (2006), as políticas públicas representam o Estado agindo e pondo em prática sua intenção política de promover ações que modifiquem a realidade de uma dada sociedade, mediante seu entendimento das necessidades principais. Assim, independentemente de ser o governo Liberal, Neoliberal ou Interventor, as políticas públicas representam o modo de o Estado aplicar suas atitudes governamentais e de empreender sua concepção de desenvolvimento, e umas dessas formas é por meio de políticas públicas regionais.

A relação de políticas públicas e desenvolvimento, além de histórica, é intrínseca, ou seja, a intervenção do Estado, por meio de políticas públicas, pode trazer ou não melhoria do *status quo* da sociedade, isto porque depende do conceito que se tem sobre o papel de cada um, do momento histórico, de seus protagonistas e outros.

No entanto, é por meio desta interação que se criam as condições de desenvolvimento da sociedade pelo papel do Estado, visando a um desenvolvimento mais justo entre as classes sociais e entre as diferentes regiões. Condições estas que também estão ancoradas na capacidade que o sistema político-eleitoral e partidário oferece em termos de governabilidade e de efetividade de implantação das políticas daquele governo.

## 2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E REGIONALIZAÇÃO

Diante das diferentes regiões e das diferenças entre elas, a política pública, entre suas várias funções tenta diminuir as disparidades econômicas e sociais entre as regiões, conforme o entendimento do governo em que está inserida. Usando como base um governo voltado para a ótica intervencionista, a política pública, ao ser formulada, necessita considerar as características das regiões para promulgar sua intenção e, após captar estas diferenças, o governo produz, via a regionalização, seu molde de compreensão.

As diferenças regionais, dentro da esfera estadual, tendem a ser diminuídas ou modificadas com a intervenção das políticas públicas capazes de promover o desenvolvimento, mediante distribuição ou redistribuição de bens e serviços demandados pela sociedade (PEREIRA, 1996).

O mesmo acontece com setores da economia, uma vez que o Estado poderia impulsionar determinados setores em detrimento de outros, como, por exemplo, quando ele percebe que está próximo a uma crise agrícola, promove um reforço nas políticas públicas agrícolas para um melhor desenvolvimento do setor e superação da suposta crise.

Cassiolato e Lastres (2003) destacam que no período nacional-desenvolvimentista, entre 1946 de 1964, emergiu a primeira crise internacional do petróleo, ocasionando o fim das políticas de desenvolvimento na estrutura produtiva nacional e, com isso, a ênfase passou a ser territorial e regional.

Segundo Cassiolato e Lastres (2003) a região nordeste foi a mais beneficiada, pois os estados da Bahia e de Pernambuco ganharam investimentos expressivos. Com o regionalismo, inicia-se uma fase de intenso crescimento econômico e industrialização, também se criam diversos polos industriais nas regiões Sul e Sudeste. Os Estados do Sul, São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro formam o polígono industrial.

De acordo com Matos (2005), outro fator importante que contribui para compreender esse modelo de regionalização brasileiro foi a impulsão do processo de urbanização.

A partir do ano de 1950, acelera-se o processo de urbanização, o Brasil, de características agrícolas e subdesenvolvidas, começa a ser industrializado como forma de superar esse grau de desenvolvimento e de buscar melhores posições nas

economias mundiais, massificando o processo na década de 70. Como na maioria dos países latino-americanos, esse processo se deu de forma não planejada, várias foram as consequências como: o aumento da desigualdade social, a dependência econômica, a desigualdade regional, a concentração de riqueza e a miséria (MATOS, 2005).

Analisando dessa forma, entende-se que o processo de urbanização está ligado fielmente ao processo de industrialização, ou seja, tanto os benefícios como os malefícios são os mesmos para ambos. Além disso, é esse processo de industrialização que move a urbanização, a direciona e a limita, ou melhor, a urbanização é fruto do processo de industrialização, tudo porque as cidades, ou aglomerações urbanas, são tonificadas e movidas pelas aspirações do advento industrial ao longo de sua existência.

No Brasil, de acordo com Matos (2005), a intensidade dada à industrialização foi notável, uma das maiores na esfera global. Localidades, como a cidade de São Paulo, que receberam inicialmente as indústrias e suas estruturas de desenvolvimento, por critérios estratégicos da época, tiveram seu espaço físico e social moldados por essa sistemática capitalista e seguiram seu ritmo expansivo até hoje, tornando-se uma das áreas mais representativas economicamente e desenvolvidas do país. Sendo estruturada por grande mercado, geradora de intensa riqueza, campeã de absorção do êxodo rural, modificou toda estrutura social contemporânea. Enfim, consolidou-se como campeã nacional de expansão demográfica ao lado do Rio de Janeiro. Para Martine et al. (1990 apud MATOS, 2005, p. 33):

[...] os dados são eloquentes: a taxa de crescimento do Brasil urbano entre 1950 e 1960, refletindo a aceleração da urbanização e industrialização do período, atingiu o ritmo inusitado de 5,3% ao ano; em 1950, apenas 36% da população brasileira residia em áreas urbanas; em 1960 chegava a 45%. Já em 2000, 81,2% dos brasileiros residia em áreas urbanas.

Esses dados ratificam a forte intensidade da urbanização sofrida no Brasil, que, obviamente, devido a seu dinamismo acarretou vários problemas, como: favelização, problemas em saneamento básico, uso de áreas sensíveis ambientais, crescimento físico urbano desordenado, inchaço populacional, transporte precário, ocupações irregulares e outros.

Em suma, o processo de urbanização, após a década de 1950, no Brasil, tornou-se robusto em face do processo de desenvolvimento econômico pela industrialização, com problemas críticos brasileiros, como os altos índices de desigualdade econômica e social. Fixaram-se várias metrópoles, entre as quais cabe enfocar as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, protagonistas dessa rápida transformação socioeconômica. Para ampliar a compreensão do processo de urbanização brasileiro, somam-se as disparidades espaciais e regionais.

Diante da dimensão territorial brasileira e do fato a expansão da complexidade econômica e social não ser homogênea, torna-se necessário o uso de segmentação espacial para a produção analítica do processo de urbano-industrialização, em que essa linha de análise leva-nos a verificar características regionais, que identificam socialmente cada localidade (MATOS, 2005).

Melhor dizendo, quanto mais analisamos os fatores locais de urbanização, mais nos aproximamos de suas identidades sociais e encontramos maior homogeneidade nos processos econômicos. Quando, ao contrário, tentamos analisá-los globalmente ou, nesse caso, nacionalmente, encontramos maior complexidade nos processos cotidianos de interação.

Para Matos (2005), essa análise de segmentação espacial foi conduzida também pelo avanço da industrialização e do processo de integração econômico-espacial mais denso, ou seja, foi o avanço industrial e sua linha de atuação que moldaram as regiões ou territórios mais representativos do país.

Segundo a condição de definição de regiões ou territórios, por meio de avanço do modo de produção e integração capitalista, utilizamos aqui a regionalização geoeconômica tripartite (centro-sul, norte e nordeste). Similar à metodologia usada pelo geógrafo Pinchas Geiser, essa ferramenta tenta produzir, de forma cartesiana, o complexo processo de interiorização e urbanização, por meio do conceito de rede urbana, como sendo a cooperação subjetiva entre cidades em escala territorial, pois se acredita que por meio dela melhor se obtém a tematização das áreas urbanas mais representativas do país, assim como o desenho da rede urbana nacional.

Em outras palavras, Matos (2005) entende a rede urbana como um conjunto de cidades ligadas por movimentações materiais, como o transporte, e imateriais, como os fluxos dos processos industriais necessários ao desenvolvimento do

capitalismo. Assim, consolidou-se a formação das principais redes urbanas do Brasil, todas centradas nesse princípio de movimentação capitalista de análise.

A partir de 1980, após o auge de concentração populacional em São Paulo e Rio de Janeiro, iniciaram-se processos de deslocamentos populacionais, não mais somente para as periferias dessas cidades, mas para outras localizadas em espaços geográficos distintos, processo este chamado de descentralização espacial. Conforme descreve Matos (2005, p. 55):

A tendência atual é a de interiorização do crescimento populacional em direção a periferias do sudeste, sul e centro-oeste. Como reflexo desse processo, as regiões metropolitanas originais, protagonistas da urbanização acelerada até 1980, exibem crescimento relativamente baixo; surgem municípios conturbados que se arrogam a condição de metrópoles, a exemplo, de Goiânia, Campinas e Santos; as cidades médias, de 100 mil e 500 mil habitantes, registram expressivo crescimento demográfico e passam a constituir alternativa para realocação de investimentos industriais.

Ou seja, a partir de 1980, o processo de urbanização brasileira passa a apresentar uma tendência diferente das conhecidas por pensadores do tema, como o sociólogo e filósofo Henri Lefebvre, em que ocorria diminuição do ritmo do crescimento dos grandes centros por simples extensão da periferia ao seu entorno. No Brasil ocorre também em direção para outros espaços, como os regionais, não gerando a desmetropolização, e sim indo em direção contrária a essa corrente de análise que firma o processo de expansão por aumento de periferias imediatas.

O processo de urbanização no Brasil, de fato, interiorizou-se por amplos espaços regionais sem com isso provocar a desmetropolização; expandiu-se em redes geográficas de diversos tipos unindo cidades muitos diversificadas funcionalmente; fez emergir protagonistas de peso no rol das chamadas cidades médias; fez surgir uma plêiade de pequenas cidades associadas à pluriatividade em expansão chamado “novo rural”; deu vazão e ofereceu alternativa espacial ao processo de desconcentração econômica e demográfica das últimas décadas (MATOS, 2005, p. 34).

Exemplificando a afirmação de Matos (2005), cidades médias, como Santos-SP, tornaram-se viáveis industrialmente e puxaram imigrantes, que antes se alocariam em São Paulo. Também cidades como Maringá-PR, associadas mais à realidade rural e econômica, sofreram mudanças em sua esfera produtiva econômica e começaram a trazer imigrantes de cidades mais próximas do próprio

Estado, que antes dessa mudança também iriam embora para São Paulo, por exemplo (IPARDES, 2006).

A urbanização brasileira interiorizou-se por amplos espaços, sem originar desmetropolização e as metrópoles são protagonistas do processo de desenvolvimento econômico, produtivo e industrial, que são os eixos centrais do processo de urbanização.

Outro fato importante a ser abordado é que a urbanização em direção às cidades, como Campinas-SP, é diferente da formação periférica de cidades em torno da metrópole central, como a cidade paulista de Mauá. Isso porque esse processo de interiorização aos espaços geográficos articulados regionalmente se dá quando ocorre a diminuição gradativa do índice de crescimento populacional da metrópole central, ao passo que esta periferização da metrópole (como Mauá/SP) ocorre em conformidade com a evolução da metrópole de São Paulo, podendo, certamente, haver exceções. Via de regra, esse deslocamento serviu para desenvolver outras regiões que não as protagonistas e difundir o processo industrial urbano segmentado no país, por meio de características regionais capazes de atrair especificidades da produção industrial e atualmente da terceirização econômica (MATOS, 2005).

Todavia, cabe aqui ressaltar uma particularidade brasileira: o processo de centrifugação<sup>1</sup> de muitos moradores das grandes metrópoles é similar aos demais países no mundo, entretanto, no caso brasileiro, esse processo foi determinado, principalmente, pelo aumento do custo de vida. Muitos moradores brasileiros começaram a se deslocar para cidades, também interioranas, com certa proximidade às grandes metrópoles. Por exemplo, pessoas saíram da grande São Paulo e passaram a morar em cidades da região metropolitana de Campinas, mas continuaram trabalhando na grande São Paulo. Isso fez com quem o custo de deslocamento ao trabalho mais o custo de fixação interiorana fosse menor do que o custo de fixação na grande metrópole.

Cidades de porte médio começaram a receber mais imigrantes também da classe média, ocasionando maior concentração de capital intelectual, necessário

---

<sup>1</sup> A centrifugação de moradores significa um processo em que o congestionamento e problemas, no interior dos centros urbanos, empurram moradores para a suburbanização. No caso em questão, além de os moradores optarem pelos subúrbios, passaram também, devido a fatores como o custo de vida, a se deslocar para cidades próximas do interior do Estado (MATOS, 2005).

para a expansão industrial e, por conseguinte, do modelo desenvolvimentista do país. Esse é um importante fator a ser considerado nesse processo de metropolização interiorana, tanto que é formulada a noção da existência de duas tendências no processo de urbanização do país, crescimento de regiões metropolitanas e cidades médias (SANTOS, 2005, p. 51-62).

Nessa linha, podemos afirmar que a urbanização brasileira apresenta, ao mesmo tempo, aumento populacional nas grandes metrópoles e nas cidades médias, formando um “mix” no processo, mas sem ocorrer a desmetropolização das protagonistas. Esse sinal pode ser nitidamente percebido pela periferação ocorrida nelas e pelo aumento de problemas como violência, moradia, trânsito e ocupações irregulares.

No fundo, conforme contextualizado por Santos (2005) e Matos (2005), esse processo de interiorização é motivado graças à descentralização produtiva, pois como já mencionado, o processo de urbanização é condicionado pelo industrial, ou seja, essa força do capitalismo define e modifica as divisões geoeconômicas do país, caracterizando as redes urbanas e modificando os territórios por meio da relação produção/consumo, por exemplo.

Nesse cenário, é essencial entendermos o conceito de território não por meio de seu sentido usual, que indica uma contiguidade espacial, mas no sentido de ausência de contiguidade espacial, a rede, por meio de sua característica abstrata, o que perpassa o meio físico como a construção da dimensão do poder, controle e característica, por intermédio da produção capitalista.

Assim, esse processo de interiorização da urbanização brasileira é uma característica da formação econômica e industrial nata. Desenvolveu-se em conformidade com as sensibilidades de cada espacialidade - ou melhor, região - para atender às demandas industriais do processo desenvolvimentista brasileiro e formar uma rede de localidades centrais, que esboçam o Brasil mais desenvolvido e urbano, em que, ao mesmo tempo, as localidades que não fazem parte dessa rede podem ser consideradas o Brasil não urbano e menos desenvolvido.

Estes processos de formações regionais definem o mapa geoeconômico do país, conforme vimos às regiões abordadas por Matos (2005), segundo Geiser (1967). Assim, cada região passa a apresentar características próprias, sendo uma região, mais ou menos desenvolvida que a outra e com traços particulares, produzindo o que entendemos como desigualdades regionais.

Para Bresser-Pereira (2002), é a política de desenvolvimento regional que consegue articular as diversas políticas públicas em diferentes níveis, afim de atenuar as disparidades entre as regiões. E para isso, é preciso que, na formulação e implementação de uma política de desenvolvimento regional, se tenha como meta subordinar a dinâmica regional ao objetivo da consolidação da integração nacional.

Cabe à política de desenvolvimento regional visar à melhor distribuição das atividades econômicas pelo território, por meio de uma política capaz de compreender as diversas formas de atuação em torno de metas de desempenho quantitativo e qualitativo para cada território.

As políticas públicas tendem a oferecer propostas e processos de desenvolvimento condizentes com a diversidade para as aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais. E no caso brasileiro, o princípio de um país federativo, em que as políticas públicas são descentralizadas e tripartites, às vezes entre governos federal, estadual e municipal, deve ser considerado como um dos principais patamares de análise para entendimento e fixação das políticas públicas.

Como universo da pesquisa, apresentaremos o caso da Política de Desenvolvimento do Estado do Paraná (2008-2011), um exemplo claro de priorizar as diversidades regionais e de aplicar políticas públicas para soluções locais, fixadas em um patamar global desenvolvimentista, respeitando o modelo descentralizado e federativo das políticas públicas.

Assim, faz-se necessário compreender um pouco sobre o pacto federativo brasileiro, ou seja, da relação na política pública entre união, estados e municípios.

Para Lijphart (2003) federalismo é o termo referente à relação entre as unidades de uma federação, tanto entre elas mesmas quanto entre elas e o governo federal. É um sistema político, em que estados e distrito federal, como no Brasil, se unem para formar uma organização mais ampla e delegam um governo central ou federal que governa sobre todos os membros. No entanto, têm autonomia para definir assuntos de diversas naturezas como: criação de leis, definição de políticas públicas de segurança e outras.

### **2.1.1 Federalismo: modelo descentralizado**

Fazer menção hoje à política pública no Brasil é designar o tema descentralização. Quando associamos a noção de política pública em um Estado democrático de direito, pós-constituição de 1988, temos em mente uma distribuição de valores, rendas e autonomia em gestão de políticas públicas.

Percebemos inovações de aspectos essenciais no que se refere às políticas sociais, apontando uma nova relação entre o Estado e a sociedade civil. A aprovação dos princípios de descentralização, municipalização e ampliação da participação popular são alguns dos exemplos que permitem o exercício de participação dos cidadãos nas decisões de interesse público.

Um dos eixos centrais da constituição federal de 1988 é a descentralização político-administrativa e de recursos da federação aos Estados e Municípios, visando à implantação de serviços e de programas nas políticas públicas com a participação da sociedade, por meio dos conselhos deliberativos, nas três esferas de governo.

Advindo de um Brasil heterogêneo, grosso modo, esse processo de descentralização coloca as questões sociais centrais em menos destaque; embora esse seja o plano central, é preciso lembrar que essa descentralização traz como critério básico a densidade demográfica local. Esse caminho para descentralização é percebido para Arretche (1999, p.111):

A estrutura organizacional do Sistema de Proteção Social Brasileiro vem sendo profundamente redesenhada. À exceção da área de previdência, nas demais áreas da política social – educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habitação popular – estão sendo implantados programas de descentralização que vêm transferindo, paulatinamente, um conjunto significativo de atribuições de gestão para os níveis estadual e municipal de governo (ARRETCHE, 1999, p.111).

Assim, é nítido que descentralização não se trata somente dos níveis de recursos financeiros, mas também de gestão de políticas. Porém, no tocante aos recursos financeiros, para Souza (2004), o critério utilizado nesse redimensionamento de verbas é o número de habitantes por local.

Segundo Souza (2004), o Brasil possuía, em 2004, 5507 municípios, dentre os quais 49,5% eram até 10.000 habitantes, 25,3% com até 20.000, 16,5% com até 50.000 e 8,7% superior a 50.000.

As verbas destinadas a serviços e atividades locais de esfera federal-estadual e local são relacionadas à saúde e à assistência social, preservação do patrimônio

histórico, artístico e cultural, proteção do meio ambiente e dos recursos naturais, cultura, educação e ciência, preservação das florestas, da fauna e flora, agricultura e abastecimento alimentar, habitação e saneamento, combate à pobreza e aos fatores de marginalização social, exploração das atividades hídricas e minerais, segurança do trânsito, políticas para pequenas empresas e turismo e lazer.

As verbas predominantemente locais são: pré-escola e educação fundamental, saúde e preservação histórica e cultural, e as verbas apenas locais são destinadas ao transporte coletivo e ao uso do solo.

Para Souza (2004), a Constituição de 1988 ampliou o papel do governo local no presente processo de desenvolvimento urbano e de gestão do território, dando maior liberdade na atuação e desenvolvimento das políticas públicas, no entanto essa ampliação vem sendo caracterizada pelo grupo de atuação política municipal.

Souza (2004) levanta, ainda, uma questão pertinente à disparidade de partidos políticos e à atuação focalizada desses grupos frente à atenuação das questões sociais. Apontando que a atuação municipalizada vem se fortalecendo, quando comparada à atuação federal sobre as políticas públicas destinadas à saúde, uma vez que estão sendo empregados mais recursos financeiros dos municípios que os da União, a partir dos anos 90, por programas de implemento federal. Isso corresponde a um percentual maior que o preconizado pela Constituição de 1988

No entanto, esse processo acaba por gerar recursos, mas, ao mesmo tempo, leva ao aumento de responsabilidade pelo funcionamento dessas políticas públicas, engendradas em um único sistema federal. Ou seja, a atuação ainda se torna paliativa à atuação federal, tendo como resultado positivo a atuação da sociedade civil junto à organização e controle de resultado dessas políticas.

A Constituição de 1988 foi pródiga na criação de mecanismos de participação das comunidades locais em alguns fóruns decisórios e no controle dos resultados de certas políticas públicas locais, buscando, ao mesmo tempo, empoderar segmentos da comunidade e promover a *accountability* dos gestores públicos (SOUZA, 2004, p. 38).

Dessa forma, o sucesso e a implementação das políticas públicas passam pela atuação da sociedade civil, principalmente pela organização de fóruns e participação dos conselhos. Os inúmeros fóruns criados nos últimos anos, na perspectiva de tornar público os direitos nas áreas da saúde, do meio ambiente, da

habitação, dos direitos humanos, da assistência social, da criança/adolescente, entre outros temas, são registros da construção de uma sociedade civil em formação e da construção de espaços públicos democráticos (TELLES, 1994).

Após a aprovação das regulamentações das políticas sociais como Lei Orgânica da Saúde (1990), Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (1990), Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (1993) e Lei das Diretrizes Básicas da Educação – LDB (1996), foram criados os conselhos paritários entre o governo e a sociedade civil, nos três níveis da administração pública, com caráter deliberativo e normativo, corresponsáveis pela implementação das políticas sociais.<sup>2</sup>

São experiências afirmativas de conselhos que estão construindo um novo desenho da gestão pública, principalmente no âmbito dos municípios, estabelecendo um novo processo de comunicação, negociação com os atores diversos, em especial gestores (representantes do governo), trabalhadores, prestadores de serviços e usuários.

Assim, a participação do cidadão é essencial ao atual conceito de gestão pública, sendo fundamental para a construção do equilíbrio econômico, social e ambiental. No entanto, necessitamos aqui melhor compreender a relação entre os entes executores das políticas - ou seja, governos federal, estadual e municipal - para desenvolvermos a capacidade de interpretação de como se comporta a PDE, universo desta pesquisa.

As políticas públicas competem ao Estado, a sociedade participa em diversos etapas do ciclo da política pública, pois contribui para as estratégias de formulação, bem como acompanha a aplicação dessas políticas públicas. Entretanto, quanto à participação da sociedade, é possível que parte da população não sabe nem ao menos quais as políticas públicas estão disponíveis e nem que é ela própria (por meio de impostos) que mantém os recursos destinados às políticas. Todavia, nosso foco agora é explicitar como funciona a repartição dos impostos entre os três entes, para compor as políticas públicas locais, conforme identificamos no quadro 2, a seguir:

---

<sup>2</sup> Lei Orgânica da Saúde (Lei n.º 8080/90), Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei n.º 8069/90), Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – Lei n.º 8742/93) e Lei das Diretrizes Básicas da Educação (LDB – Lei n.º 9.394/96).

<b>Recursos Próprios (a)</b>	<b>Transferências Federais (b)</b>	<b>Transferências Estaduais</b>
Imposto sobre Serviço de qualquer natureza (ISS)	22,5% do IR e IPI <b>(c)</b>	25% do ICMS
Imposto sobre Propriedade Territorial e Urbana (IPTU)	50% do ITR (Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural) <b>(d)</b>	50% do IPVA (Imposto de Veículos Automotores)
Imposto sobre Transmissão de Bens Intervivos (ITBI)		25% da parcela Estadual da CIDE Combustíveis (Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico) <b>(e)</b>

Quadro 2<sup>3</sup> – Amostra do percentual dos recursos destinados às políticas públicas<sup>4</sup>  
 Fonte: SOUZA (2004, p.31)

No item **a**, como recursos próprios, os municípios podem cobrar taxas por seus serviços e contribuição de melhoria decorrente de obra pública. Pela EC 39/2002, os municípios também podem cobrar contribuição para o custeio do serviço

<sup>3</sup> Para melhor compreensão desse quadro, os itens assinalados como **a, b, c, d, e** serão devidamente explicados a seguir

<sup>4</sup> A fonte pesquisada refere-se ao ano de 2004, portanto ocorreram algumas alterações: quanto à referência (a). Essa contribuição se transformou na COSIP (Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública), amplamente cobrada pelos municípios; a referência (c) foi aprovada e em 2008 os municípios já receberam 23,5% como FPM; quanto à referência (d), atualmente vários municípios já cobram o ITR integralmente, em especial os municípios dos interiores dos Estados com características rurais. Faltou ainda serem consideradas pela autora as taxas de preço público e poder de polícia, intrínsecas aos municípios que não possuem obrigatoriedade de partições em determinados setores, como o que ocorre com os impostos de caráter geral, que devem ser investidos 15% em saúde e 25% em educação, de acordo com a Constituição Federal de 1988.

de iluminação pública. Em relação ao item **b**, Transferências Federais, os municípios produtores de recursos minerais, petróleo, gás natural e ouro têm participação nas arrecadações realizadas pelo governo federal, seja sob a forma de *royalties*, seja no IOF (Imposto sobre Operações Financeiras).

Quanto ao item **c** (22,5% do IR e IPI), encontra-se em discussão no Congresso o aumento para 23,5% do percentual das transferências do IR e do IPI para os municípios. Já, no item **d**, a respeito ITR, o município ficará com 100% do ITR, se optar por ser responsável pela sua arrecadação, medida aprovada na EC 42/2003.

Por fim, com relação ao item **e**, é necessário considerar que sobre a parcela da CIDE, a ser transferida para Estados e municípios, incide o bloqueio de 20% da DRU (Desvinculação das Receitas da União), ou seja, o percentual a ser transferido pela União não é feito integralmente, tal como ocorre com os recursos federais vinculados à educação e à saúde, diferentemente das transferências do FPM e FPE que, desde 2000, estão isentas desse bloqueio.

Segundo Kauchakje (2007), os programas e os serviços previstos na política e que são desenvolvidos pelos órgãos de Estado ou pelas entidades sociais privadas, com fins públicos, podem ter recursos acrescidos, provenientes de doações de pessoa física, pessoa jurídica nacional ou estrangeira e organizações sociais nacionais ou internacionais. A legislação brasileira também permite o desconto do Imposto de Renda para determinados tipos de doações.

A composição orçamentária desse processo é realizada por amarrações de fontes contábeis, funções programáticas que indicam as modalidades e áreas de gastos e investimentos. Todavia, além do aspecto legal, há o embate político quanto à destinação de recursos a determinadas demandas, ou seja, ocorre um jogo de forças políticas para a indicação e posterior implementação. Nessa disputa, temos grupos sociais, entidades de classes, partidos políticos, níveis de governo, entidades formais e não formais e outras. Diante disso tudo, podemos entender o grau de complexidade de que se trata a presente disputa e a necessidade de normativas para assegurar a finalidade da presente política.

As propostas de políticas públicas entram na arena política e na agenda do Estado, quando atores sociais (tais como grupos de pressão social, movimentos sociais e os próprios representantes governamentais) manifestam demandas e propostas para a direção da vida social. Além disso, a sociedade civil também

participa da elaboração, da implementação, da fiscalização e do controle das políticas por meio de conselhos, ONGs e movimentos sociais.

No quesito competência de cada nível governamental (união, estado e município), no tocante às atividades e aos serviços apresentados pela política pública social, temos o Quadro 3 – Competência dos níveis governamentais.

<b>Esfera /Governo</b>	<b>Serviços/Atividades</b>
Federal/Estadual/Local (competências compartilhadas)	Saúde e assistência pública. Assistência aos portadores de deficiência. Preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural. Proteção do meio ambiente e dos recursos naturais. Cultura, educação e ciência. Preservação das florestas, da fauna e da flora. Agricultura e abastecimento alimentar. Habitação e saneamento. Combate à pobreza e aos fatores de marginalização social. Exploração das atividades hídricas e minerais. Segurança do trânsito. Políticas para pequenas empresas. Turismo e lazer.
Predominância local	Pré-escola e educação fundamental. Saúde. Preservação histórica e cultural.
Apenas local	Transporte coletivo. Uso do solo.

Quadro 3 – Competência dos níveis governamentais.  
Fonte: SOUZA (2004, p.30)

Esse quadro revela parcialmente como funciona a partição de responsabilidades entre os níveis de governo e proporciona uma visão básica para compreender que é necessária muita sinergia para que as políticas tenham êxito. Souza (2004), busca evidenciar que as responsabilidades são partilhadas, mas que o fim único é a geração da cidadania e melhoria do bem-estar social.

No caso da PDE, embora se trate de uma política de governo de um ente da federação (o Estado do Paraná), ela é financiada em sua maioria pelo caixa estadual e recebe também recursos federais. Ademais, possui grande parte de suas políticas específicas em parceria com o governo federal e municipal, trabalhando de forma tripartite. Por isso, faz-se necessário compreendermos a questão da descentralização e da formação do caixa financiador de tais políticas.

## 2.2 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para podermos entender e discutir, com segurança, sobre uma política pública ou uma ação governamental, é necessário compreendermos o porquê da política ou ação projetada, seus problemas, seus conflitos, seus participantes (indivíduos, grupos, instituições e outros), seus papéis e seus afetados (o mercado, a sociedade, o meio ambiente e outros). É esse o papel da *policy analysis*, ou seja, permitir ao analista compreender tal conjuntura.

A *policy analysis*, na visão de Kelly e Palumbo (1992, p. 118), procura determinar qual das “várias políticas alternativas vai conseguir alcançar um determinado conjunto de metas à luz das relações entre as políticas e os objetivos”. Desse modo, a análise da política pode ser dividida em dois grandes campos:

- a) a análise analítica e descritiva da política, em que se explicam as políticas e seu desenvolvimento;
- b) a análise prescritiva da política, que envolve a formulação de políticas e propostas, por exemplo, para melhorar o bem-estar social.

A área de interesse e os fins de análise determinarão o tipo de análise que será conduzida. Para esses autores, uma combinação de análise de políticas em conjunto com a avaliação do programa pode ser definida como estudos de Política. A análise política é mais utilizada e implantada no setor público, mas é igualmente aplicável a outros tipos de organizações. A análise política tem suas raízes na análise de sistemas, como instituída nos Estados Unidos pelo secretário de Defesa, Robert McNamara, durante a Guerra do Vietnã.

Apesar de haver várias abordagens para a análise da política, Kelly e Palumbo (1992) relatam que três abordagens gerais podem ser distinguidas:

- a) a análise central (*analycentric*) detém-se nos problemas individuais e suas soluções, seu escopo é a escala micro e sua interpretação do problema é geralmente de natureza técnica, o principal objetivo é identificar a solução mais eficaz e eficiente em termos técnicos e econômicos, por exemplo, a alocação mais eficiente dos recursos;
- b) o processo político (*policy process*) é uma abordagem que se detém nos processos políticos e partes interessadas, seu escopo é o mesoescala e sua interpretação do problema é geralmente de natureza política, visa a determinar quais os processos e meios são utilizados e tenta explicar o papel e a influência das partes interessadas no processo político, ao alterar o poder relativo e a influência de certos grupos, por exemplo, aumentando a participação pública, propicia soluções para os problemas identificados;
- c) a abordagem metapolítica (*meta-policy approach*) é uma abordagem do contexto, ou seja, seu escopo é a macroescala e sua interpretação do problema geralmente é de natureza estrutural, destina-se a explicar os fatores contextuais do processo político, ou seja, quais são os fatores políticos, econômicos e socioculturais que influenciam a política adotada, como os problemas podem resultar devido a fatores estruturais, por exemplo, um determinado sistema econômico ou instituição política, as soluções podem implicar mudança da estrutura em si.

Para Radin (2000, p. 413), existem muitos modelos para analisar a criação e aplicação de políticas públicas. Analistas usam esses modelos para identificar aspectos importantes da política, bem como explicar e prever as políticas e suas consequências. Alguns desses modelos são:

- a) modelo de política pública institucional que é determinado pelas instituições políticas que dão legitimidade à política;
- b) modelo de criação da política por processo que ocorre pelas seguintes etapas: identificação de um problema e busca por uma ação do governo, formulação de propostas de políticas de vários partidos, seleção e aprovação da política, legitimação política, implementação da política e escolhida e avaliação da política;
- c) modelo racional de tomada de decisão é um processo para a tomada de decisões por meio da lógica da formulação de políticas no setor público; normalmente, esse modelo é amplamente utilizado em empresas privadas e

tende a lidar com fatos, dados e probabilidades, tendo a avaliação dos valores como etapa final.

Para Dye (2005), os modelos para estudarmos as políticas públicas foram desenvolvidos para a finalidade específica de compreender a política pública. No entanto, cada modelo oferece uma maneira diferente de pensar sobre política pública e, até, sugere algumas causas e consequências gerais de políticas públicas. Todavia, esses modelos que descreveremos a seguir não são competitivos, pode haver um melhor, mas cada um focaliza um aspecto distinto da vida política, o que pode nos ajudar a entender aspectos diversos das políticas públicas.

Embora algumas políticas pareçam, à primeira vista, deixar-se explicar por um dos modelos em particular, a maioria delas são uma composição de planejamento racional, incrementalismo, atividade de grupos de interesse, preferências de elites, forças sistêmicas, partida de jogo, opção pública, processos políticos e influências institucionais (DYE, 2005, p. 12).

Para o autor, todas as políticas possuem um “mix” de vários modelos, porém são utilizados isolados ou conjuntamente para tentar explicar determinada política. Segundo ele, os modelos são: modelo institucional, modelo de processo, modelo de grupo, modelo de elite, modelo racional, modelo incremental, modelo da teoria de jogos, modelo da opção pública e modelo sistêmico.

Em nossa pesquisa, focaremos nos conceitos de modelo institucional e incremental para analisarmos a PDE em breve. Segundo Dye (2005), o modelo institucional, oriundo tradicionalmente da ciência política, tem sido definido como o estudo das instituições governamentais, em que as atividades políticas, na maioria das vezes, gravitam em torno de instituições governamentais como o governo estadual, em nosso caso. Ou seja, é o Estado que estabelece, implementa e faz cumprir a política pública. É a instituição que dá à política pública três características distintas: legitimidade, universalidade e a monopolização da coerção na sociedade.

Uma vez sendo as instituições governamentais uma formação de padrões estruturados de indivíduos e de grupos, estes podem impor *modus operandis* com o passar do tempo, tendo, assim, importantes consequências políticas. Conforme Dye (2005, p.15):

Como o termo estruturado, queremos dizer que esses padrões de comportamento tendem a persistir ao longo do tempo. Estes padrões estáveis de comportamento de indivíduos e de grupos podem afetar o teor das políticas públicas. As instituições podem ser configuradas para facilitarem certas consequências políticas ou obstruírem outras.

Desse modo, os reflexos institucionais, como burocracia, grupo de poder, estilo e preferência política (neoliberal ou intervencionista), influenciam totalmente a política pública, seja em sua adoção, implementação ou avaliação.

Já o modelo incremental, também denominado incrementalista, para Dye (2005), vê a política pública como uma continuação das atividades anteriores de governos com apenas modificações incrementais. Reconhece, assim, a natureza não prática da formulação “absolutamente racional” de políticas, descrevendo um processo conservador de formulação de decisões, em que os formuladores de políticas, na maioria das vezes, aceitam a legitimidade dos programas estabelecidos e concordam tacitamente em dar continuidade às políticas anteriores.

O incrementalismo é conservador no sentido de que os atuais programas, políticas e despesas são considerados como pontos de partida, e a atenção é concentrada sobre novos programas e políticas e sobre acréscimos, decréscimos ou modificações nos programas em vigor (DYE, 2005, p. 27).

Ou seja, os formuladores aceitam tal legitimidade para iniciarem suas atribuições, o que causa a manutenção em termos do chamado *status quo*, transmitindo, assim, a mensagem que regras institucionais podem mantê-lo, alterando somente, de modo incremental, sem permitir maiores inovações, que hoje são necessárias para a nova característica do padrão de desenvolvimento que a sociedade necessita. Tal modo de atuação pode se dar, segundo o autor, por cinco motivações:

- a) porque os formuladores não dispõem de tempo, informações ou dinheiro para pesquisar todas as alternativas políticas em vigor;
- b) por causa da incerteza quanto às consequências de políticas completamente novas ou diferentes;
- c) porque talvez tenham sido feitas inversões vultosas nos programas atuais que desaconselham ou constringem qualquer mudança radical;
- d) porque o incrementalismo é conveniente, ou seja, na formulação de políticas, os acordos são mais fáceis quando as discussões giram em torno apenas de acréscimos ou decréscimos nos orçamentos ou modificações nos programas existentes, que outras mudanças mais radicais;

e) na ausência de um consenso sobre metas ou valores societários, é mais fácil para o governo de uma sociedade pluralista dar continuidade a programas existentes do que se engajar no planejamento global de políticas voltadas a metas societárias específicas.

Notamos nos conceitos dos modelos de Dye que o modelo incremental muito se aproxima do institucional, no que diz respeito ao peso da instituição sobre a definição das políticas e suas formas de atuação. Isso é tão presente que Souza (2006) classifica institucionalismo e incrementalismo como um só modelo de análise, oriundos de uma mesma forma de compreensão.

Para Souza (2006), principal autora que utilizaremos para fundamentar a análise do modelo de política pública de desenvolvimento utilizado pelo Estado do Paraná, os modelos para análise de políticas públicas presumem entender melhor como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação de intervenção em prol de uma dada sociedade.

A referida autora afirma que, para se compreender os modelos de análises, primeiro devemos compreender os tipos de políticas públicas, classificados em quatro tipologias, utilizando como referencial Theodor Lowi (pai da máxima “política pública faz a política”):

O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge o maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as mais de difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente (SOUZA, 2006, p.28).

Dentro desse enquadramento, percebemos que, ao nos direcionarmos para a Política de Desenvolvimento do Estado do Paraná, foco de nosso estudo, deparamos com uma política distributiva, pois essa política paranaense tem como “carro-chefe” o Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, instrumento legal e obrigatório para a administração pública. No entanto, esse assunto será tratado mais adiante.

Passada essa tipificação, Souza (2006) vem abordar os modelos de análise de políticas públicas, classificando-os em sete principais. O primeiro modelo seria o incrementalismo, no qual os recursos, para a formação de uma determinada política pública, partem de decisões marginais, oriundas de um passado, e incrementadas, deixando de relevar as mudanças políticas ocorridas nos programas públicos. Ou seja, trabalha-se um incremento em relação à mesma política no passado e não se consideram algumas modificações ou fissuras que ocorreram nela, sempre levando em conta o *status quo* governamental para manutenção da política pública.

E, ainda, no incrementalismo se forma uma espécie de “consenso”, no qual as decisões tomadas no passado podem atrapalhar decisões futuras e restringir a capacidade de os governos introduzirem novas políticas públicas ou, até mesmo, mudarem seu rumo. As decisões tomadas anteriormente coagem novas postulações. Para Souza (2006, p. 29):

A visão da política pública como um processo incremental foi desenvolvida por Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992). Baseados em pesquisas empíricas, os autores argumentaram que os recursos governamentais para um programa, órgão ou uma dada política pública não partem do zero e sim, de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos.

Tanto para Souza (2006) como para Dye (2005), o incrementalismo é ponto de partida para a análise de política pública, pois ambos comungam com a tese de que as políticas atuais possuem como bases as políticas passadas, somente com incrementos adicionais, sejam eles financeiros, estruturais ou de bases institucionais. Retornando aos sete modelos de análises de políticas públicas, abordados por Souza (2005), além do incrementalismo, já citado anteriormente, temos: o ciclo da política pública, o “garbage can”, a coalização de defesa, as arenas sociais, o modelo do “equilíbrio interrompido” e os modelos influenciados pelo “novo gerencialismo público”

O modelo de ciclo da política pública trata a política pública como um ciclo deliberativo, constituído pelos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Dessa forma, a política pública é entendida de forma segmental, parte por parte, sem identificar uma dinâmica maior.

Segundo o modelo “garbage can”, também conhecido como “lata de lixo”, entende-se que há muitos problemas e poucas soluções. Desse modo, as análises são prejudicadas em face do volume de problemas, e as soluções ficam limitadas por serem, de certo modo, as disponíveis para o momento. “As organizações constroem as preferências para a solução dos problemas – ação – e não, as preferências constroem a ação” (SOUZA, 2006, p.30).

De acordo com o modelo de coalização de defesa, entende-se que a política pública deve ser um conjunto de subsistemas dotados de um grau de estabilidade, que lhe permite articular com acontecimentos externos capazes de interferir em sua trajetória já parametrizada e orçada de recursos. Em outras palavras, significa compreender cada subsistema com particularidades, que os distinguem por seu sistema de crenças e valores e pelos recursos disponibilizados, caracterizando-o como uma coalização de defesa.

Conforme modelo de arenas sociais, entende a política pública como um “estudo de caso”. Nesse modelo, analisa-se determinado problema na política pública detectado pelo Estado e apontado pela sociedade. Com base nisso, o Estado passa a intervir para ajudar a saná-lo. Em outras palavras, o problema é trazido para a esfera governamental somente após determinada parte da sociedade começar a encará-lo como dificuldade de caráter governamental. É a partir desse ponto que o governo passa a dar mais atenção a determinado caso, às vezes até por pressão política.

Já no modelo do “equilíbrio interrompido”, busca-se analisar a política pública por meio da criação de uma imagem momentânea dela até a criação de uma distorção visual, gerada por forças externas. Melhor dizendo, analisa-se a política pública após esta sofrer um abalo em sua estabilidade de trajetória.

Por fim, nos modelos influenciados pelo “novo gerencialismo público” e pelo ajuste fiscal, analisa-se a política pública pelo fator eficiência, ou seja, trata-se a eficiência como principal objetivo de qualquer política pública. Tal modelo começou a ganhar ênfase após um “mix” de crise fiscal e ideológica do Estado, aliado ao fracasso do entendimento de política pública norte-americana, que tinha como base

o pluralismo. No Brasil, um exemplo desta foi a introdução a Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>5</sup>, no intuito de o país obter *superávit* de suas contas.

Nessa conjuntura, tratada por Souza (2006), sobre definições e modelos de políticas públicas, compreendemos que a política pública é abrangente, uma ação intencional, de longo prazo, e constituída sempre de formulação, decisão, proposição, implementação, execução e avaliação. Assim, utilizaremos esse conjunto de conceitos para avaliar e caracterizar a Política de Desenvolvimento do Paraná, além de adotarmos como modelo de análise o incrementalismo, também conhecido e nominado, por outros autores, já citados, como institucionalista. Ou melhor, o modelo de análise incremental sofre influência da teoria neoinstitucional para seu desenvolvimento e entendimento; por isso tal associação ao termo institucionalismo.

### **2.2.1 Abordagem neoinstitucionalista**

A escola institucionalista tem Max Weber como um dos principais expoentes. Busca, em essência, por meio da formalidade das instituições, explicar o resultado de êxito, ou não, de uma dada sociedade e diferencia-se da escola neoclássica por entender que, segundo os neoclássicos, a maximização de lucro era um dos principais objetivos da sociedade, tendo apenas o mercado econômico como ditador de custo (preços) de determinada situação ou bem.

Para os institucionalistas, há um mercado político que, somado a este outro, mas com um peso maior, pode ditar grau de desenvolvimento de uma sociedade. No institucionalismo, a maximização do bem-estar direciona o comportamento humano, é o principal objetivo da sociedade, e não mais a maximização do lucro pura e simplesmente.

Segundo essa escola, a instituição tem maior poder na geração de uma política pública que promova o desenvolvimento da sociedade, se sobrepondo aos demais atores envolvidos, sejam eles econômicos ou sociais. Então, os estudos das regras formais das instituições explicam o comportamento político e os efeitos da política.

---

<sup>5</sup> Lei de Responsabilidade Fiscal, também conhecida como LRF, tratasse da Lei Complementar n. 101, de 4/05/2000.

Para Toyoshima (1999), as instituições são definidas como sendo regras, formais ou informais, criadas pelos indivíduos para regular a interação entre eles em uma sociedade. Essas instituições estruturam os incentivos das trocas entre pessoas, sejam elas de natureza econômica, política ou social, tendo como função principal a redução das incertezas existentes no ambiente, criando estruturas estáveis que regulem a interação entre indivíduos.

Nesse contexto, as instituições são responsáveis diretamente pelo desenvolvimento de uma sociedade, bem como por seu não desenvolvimento ou desenvolvimento parcial. Para Sckopol e Pierson (2008):

El institucionalismo histórico se caracteriza tanto por la segunda parte de su etiqueta como por La primera. Pero que significa "institucionalismo" para esta familia de intelectuales? Podemos decir de gran parte de La ciencia política contemporánea lo que Richard Nixon dijo una vez sobre el keynesianismo: *ahora todos somos institucionalistas*. A um que esto se a um poco exagerado, em la ciencia política actual muchos intelectual es analizan como las instituciones in fluyen sobre el comportamiento político y dan forma a procesos que van desde la toma de decisión a nível parlamentario a lo próprio em los movimientos sociales. (HALL Y TAYLOR, 1996). Como Thelen (1999) ha señalado, tanto los institucionalistas de la teoría de la elección racional como los históricos presumen que las rutinas organizacionales imbricadas tienen un rol crucial em la asignación de recursos y estructuración de iniciativas, opciones y limitaciones enfrentadas por los participantes políticos. En este sentido, el institucionalismo es, de hecho, un enfoque compartido ampliamente em la ciencia política contemporánea (SCKOPOL; PIERSON, 2008, p. 19).

Nesse contexto, o institucionalismo significa, dentro da ciência política, a concepção do poder que as instituições têm para modelar os processos de decisões políticas em seus termos mais gerais. Por meio desse modelo de análise, é possível observar as opções e constrangimentos dos atores políticos, bem como compreender a alocação de recursos e estruturação de iniciativas dentro de uma política. Ou seja, são as instituições as definidoras de decisões em níveis diferenciados como parlamento ou movimentos sociais da política.

Nesse modelo analítico, percebe-se a intenção em manter *status quo* do grau de desenvolvimento, ou melhor, da satisfação com os resultados obtidos, por meio de uma trajetória já alcançada por determinada política pública ou da própria instituição, buscando apenas incrementar a política pública

Esse incremento não se dá apenas em uma política, mas também na instituição. Segundo Toyshima (1999), a estrutura institucional vai se alterando, ao longo do tempo, como fruto de inúmeras pequenas mudanças, que vão ocorrendo

nos incentivos que as pessoas recebem do ambiente, modificando, aos poucos, tanto as regras formais quanto as informais. É nesse ponto que conseguimos fazer um *link* com o modelo de análise incrementalista, citado anteriormente por Souza (2006) e Dye (2005). Assim, as instituições promovem o grau de consequência das políticas produzidas e de suas opções.

Desse modo, o institucionalismo produz teorias que se preocupam em explicar o desenvolvimento atual, em que a evolução da estrutura ao longo do tempo formata o cenário político atual e caracteriza as instituições, bem como as políticas adotadas.

Tal formatação produz uma noção para análise denominada *path dependency*, ou dependência da trajetória, que enaltece o poder dos legados políticos, direcionando as escolhas políticas atuais. Para North (1993), talvez o principal teórico da escola neoinstitucional, as instituições apresentam características estáveis, e as mudanças que nelas ocorrem também se dão de forma incremental:

[...] La función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable de la interacción humana. Pero la estabilidad de las instituciones de ningún modo contradice el hecho de que estén en cambio permanente. (NORTH, 1993, p. 16)

Para Fernandes (2007), as instituições possuem características que indicam o mesmo caminho, onde segundo North (1993) a eficiência pode estar relacionada ao termo estabilidade:

[...] as instituições eficientes, ao longo do tempo, adquirem estabilidade, o que as faz conservar sua estrutura normativa, tornando qualquer caminho ou rota de mudança dependente desta estrutura preestabelecida. Em cada passo da rota foram feitas escolhas – políticas e econômicas – que significam alternativas que podem reforçar ou não seu curso (FERNANDES, 2007, p. 5).

Fernandes (2007) ratifica o pensamento de North (1993), ou seja, o passo incremental e a dependência de legados passados, podem caracterizar a instituição.

Assim, as mudanças, para serem realizadas nesse modelo institucional, precisam considerar o legado anterior, o que dificulta sua introdução ao novo curso. No entanto, uma parte positiva disso é a garantia de que se pode errar menos ao tomar determinada decisão. Esse conceito de *path dependency*, oriundo da economia, significa retorno crescente, ou seja, grosso modo, é menos custoso ficar

na mesma rota certa do que assumir uma nova rota menos segura, ou incerta. Observamos isso, anteriormente, nas cinco motivações estabelecidas por Dye (2005).

O trabalho de North (1994), para espelhar o que se pensava sobre o institucionalismo, vem de um estudo comparativo da evolução histórica das economias de alguns países. Isto é, ele traça um comparativo dos desempenhos de desenvolvimento de vários países, visando a entender o quanto o fator institucional, ou a evolução das instituições e o que os autores denominam como *path dependency*, influencia no desenvolvimento de uma sociedade. As instituições, sendo eficientes, implicam um maior nível de desenvolvimento, ou quanto mais ineficientes, caracterizam um nível de desenvolvimento menor. Esse é o eixo central enfatizado por North, que identificou que os diferentes padrões de desenvolvimento dos países encontram explicações nos processos de evolução de suas instituições. Esse trabalho acabou se tornando referência para uma nova classificação dentro do institucionalismo, o neoinstitucionalismo, pois North (1994) avança para além das formalidades das instituições, no sentido de apreender as instituições além de estrutura formal com respaldo legal. Entende-as como compostas de processos, rituais, indivíduos e adicionais históricos, sociais e econômicos. Ainda para North (1994, p.364):

É a cultura que fornece a chave à *path dependence* - termo usado para descrever a poderosa influência do passado, no presente e no futuro. O atual aprendizado de qualquer geração acontece no contexto da percepção derivada de aprendizados coletados. Aprender, então é um processo de incremento filtrado pela cultura da sociedade, que determina o êxito percebido, mas não há garantias de que as experiências acumuladas no passado da sociedade, necessariamente se encaixem na resolução de seus novos problemas. <sup>6</sup>. [tradução nossa]

Assim, North (1994), identifica que entender essa dependência do passado pode ajudar a compreender as dificuldades que enfrentam as economias, quando

---

<sup>6</sup> It is culture that provides the key to path dependence - a term used to describe the powerful influence of the past on the present and future. The current learning of any generation takes place within the context of the perceptions derived from collective learning. Learning then is an incremental process filtered by the culture of a society which determines the perceived payoffs, but there is no guarantee that the cumulative past experience of a society will necessarily fit them to solve new problems (NORTH, 1994, P.364).

pretendem, no campo competitivo, alterar sua trajetória. A força de poder de situações e legados passados é muito grande para se tentar mudar o rumo, em que ocorre apenas um incremento sobre a herança, daí também a expressão incrementalismo, utilizado por alguns autores.

Já para Skocpol e Pierson (2008):

Path dependence puede ser un término mañoso, sin un significado preciso, pero los mejores académicos institucionalistas históricos refieren a la dinámica de los procesos de retroalimentación positiva en un sistema político – lo que los economistas llaman procesos de “rendimientos crecientes” (PIERSON, 2000a; MAHONEY, 2000b). Los procesos dependientes de la trayectoria estrictamente definidos involucran una lógica clara: los resultados en una “coyuntura crítica” desatan mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón particular en el futuro. (SKOCPOL; PIERSON, 2008, p.13).

Ou seja, para Skocpol e Pierson, incrementalismo tem o mesmo significado que para North, não de um modo tão explícito. Todavia, tanto para um quanto para outro os padrões adotados no futuro são frutos de *feedbacks positivos* ocorridos no passado. Também firma a posição de que o peso institucional define ações correntes. A presença do legado é fisiológica na dinâmica atual. Nesse sentido, Valdivieso (2001, p.165) afirma que: “La aparición de suerte de mano invisible de la instituciones, que vendría, según North, a substituir la mano invisible de Smith” .

Na verdade, essa citação vem indicar a força do papel da instituição sobre as novas decisões a serem tomadas e como se desenvolve o processo atual, em que as instituições determinam as iniciativas e limitações a serem usadas em uma possível mudança de rumo, ou melhor, de necessidade. As instituições são as responsáveis pelo surgimento de regras e pela criação de novos arranjos institucionais para prover ou não novas adaptações. Esse peso da instituição sobre o presente e o futuro da sociedade atua no mesmo formato de “ocultabilidade” que a famosa “mão invisível” de Adam Smith, teórico da economia moderna, que atua no mercado, fazendo um trabalho de regra de consenso oculta, produzida por meio da maximização do empirismo.

Já para Thelen (1999), é importante conceber que *path dependency* pode ser compreendida das seguintes formas:

Duas maneiras de pensar sobre a ‘path dependency’ - uma da literatura de economia e tecnologia, o outro com base no trabalho dos “novos” sociólogos institucionais - têm ganhado destaque, e uma breve discussão de cada um fornece uma linha de base para uma discussão sobre a

abordagem histórica institucional da 'path dependency'. Defendo que ambos contêm percepções sobre os mecanismos que sustentam determinados padrões de política, mas algumas das formulações mais proeminentes tendem a obscurecer as consequências da distribuição das instituições políticas e se misturar a importantes fontes de dinamismo na vida política<sup>7</sup> (THELEN, 1999, p. 384) [ tradução nossa]

Ou seja, a trajetória pode ser compreendida de um prisma, no qual a base de análise são modelos tecnológicos e econômicos, em que temos as concepções de retornos crescentes e *feedbacks* positivos como elementos determinantes para o futuro. Ou, ainda, as trajetórias podem ser vistas em outro aspecto, em que os modelos analíticos são feitos embasados em conceitos sociológicos. Esses conceitos seguem a concepção de que as instituições são constituídas por pessoas e, estas, dotadas de entendimentos culturais variados, fazem a instituição enxergar a trajetória como fruto de relações sociais diversas em determinado território. Melhor dizendo, são reflexos de causas e efeitos de determinadas situações, aliadas aos entendimentos culturais de seus componentes, que contribuem para modo que a instituição entende determinada trajetória. Em suma, o culturalismo influencia a compreensão da política pública.

Dessa forma, Thelen (1999) busca nos ensinar que padrões de determinadas políticas têm sua explicação em sua trajetória, seja no prisma econômico e tecnológico ou no sociológico. Mas o importante é que tanto Thelen (1999), North (1994) e Valdivieso (2001) e Skocpol e Pierson (2008) compreendem a *path dependency* como essencial no entendimento de atuais políticas e talvez a principal forma de apreensão do institucionalismo histórico.

A escola institucionalista conseguiu nos transmitir, de forma resumida, que as escolhas de políticas sofrem influência de sua trajetória passada (*path dependency*), do conjunto de normas e regras institucionais e do legado da própria política. Ou seja, esses três elementos formam um tripé para análise institucionalista, focando, assim, o ambiente a ser analisado de determinada política pública.

---

<sup>7</sup> Two ways of thinking about path dependency - one from the literature on economics and technology, the other from the work of "new" institutional sociologists - have gained prominence, and a brief discussion of each provides a baseline for a discussion of the historical institutional approach to path dependency. I argue that both contain insights into the mechanisms that sustain particular patterns of politics, but some of the most prominent formulations tend to obscure the distributional consequences of political institutions and blend out important sources of dynamism in political life (THELEN, 1999, p. 384).

No entanto, a esse conjunto devemos somar a questão incremental, que pode ser englobada tanto no quesito do sucesso, ou não, dentro da trajetória da política pública (o que se esboçaria em acréscimo ou decréscimo em determinada política, por exemplo) quanto no sistema de normas e regras por sua conveniência e, ainda, pelo legado histórico de determinada política. Assim, as ações incrementais podem ser derivadas de ações institucionalistas, geradas pelas motivações recebidas dos indivíduos no ambiente da instituição e da sociedade.

Segundo Thelen (1999), nas últimas décadas, as literaturas sobre institucionalismo, principalmente pós-1980, tidas como neoinstitucionais, classificam três variedades importantes a serem consideradas: o institucionalismo da escolha racional, o institucionalismo histórico (que já discutimos algumas abordagens) e o institucionalismo sociológico. Essas três vertentes desenvolveram-se em reação às perspectivas behavioristas, que tiveram seu auge nos anos 1960 e 1970. As três buscam evidenciar o papel das instituições nos resultados sociais e políticos, todavia cada uma tem um alicerce diferente de análise.

Para Thelen (1999, p.370), “cada uma destas três escolas de fato representa uma literatura extensa caracterizada por uma enorme diversidade interna e, muitas vezes, é também difícil delinear um limite preciso entre elas”.<sup>8</sup> [tradução nossa]

Essa falta de unidade em torno da corrente de pensamento e essa diversidade de prismas de entendimento caracterizam o neoinstitucionalismo e, ao mesmo tempo, o tornam, dentro da ciência política, uma perspectiva teórica atraente e repleta de críticas.

Para Hall e Taylor (2003), essas três correntes distintas e não unificadas reivindicam o título de neoinstitucionalismo e, ao mesmo tempo, caracterizam o termo de neoinstitucionalismo como corrente de pensamento não unificada.

Esse novo institucionalismo é abordado para compreendermos os fatores organizacionais na vida política, e é resultado da compreensão de que as instituições sociopolíticas e econômicas tornaram-se maiores, mais complexas, com mais recursos e mais importantes para a vida coletiva que antes, diferindo, assim, do institucionalismo original. Soma-se a isso que as instituições políticas e econômicas

---

<sup>8</sup> Each of these three schools in fact represents a sprawling literature characterized by tremendous internal diversity, and it is often also difficult to draw hard and fast lines between them (THELEN, 1999, p. 370).

tradicionais perderam importância em relação ao seu peso no campo das ciências políticas como em outras épocas (OLSEN; MARCH, 2008).

Essa teoria enfatiza a autonomia relativa das instituições políticas, as possibilidades de ineficiência na história e a importância da ação simbólica para um entendimento de política. Segundo Olsen e March (2008, p.121), “tais ideias possuem considerável base empírica, mas não se caracterizam por formas teóricas poderosas”. No entanto, têm peso na análise de modelo político, pois trabalham com elementos que minimizam a dependência do Estado politicamente organizado com relação à sociedade, em favor de uma interdependência entre instituições sociais e políticas relativamente autônomas.

Para o neoinstitucionalismo, o Estado não somente afeta a sociedade como é afetado por ela. Nesse sentido, elementos intermediários, como procedimentos e rituais influenciam a relação Estado/sociedade. Para Olsen e March (2008):

A democracia política depende não somente da economia e das condições sociais, mas também do desenho das instituições políticas. A agência burocrática, a comissão legislativa e as cortes de apelação são arenas para as forças sociais contraditórias, mas também são uma coleção de procedimentos e estruturas de operação-padrão que definem e defendem interesses; elas são atores políticos em si (OLSEN; MARCH, 2008, p. 127).

Já para o institucionalismo, as instituições políticas não são consideradas atores políticos, e sim apenas parte de um procedimento, mas também que colaboram para a instituição firmar seu peso para determinada escolha ou preferência política.

Em síntese, o neoinstitucionalismo traz um compêndio de aparatos empíricos, que alimentam e influenciam nas escolhas de políticas, tanto em sua preferência como na elaboração, implementação e avaliação. Ele vem estabelecer que a organização da vida política faz alguma diferença, pois essa organização se dá por um conjunto de fenômenos, mais facilmente compreensíveis, sendo mais observados do que explicados. Tais fenômenos acontecem não somente pelo poder da instituição, sociedade ou outro ator, mas pelos detalhes entre procedimentos, regras, ritos, cerimônias e sistema de crenças e valores, que estão presentes nesse embate de modo subconsciente. Há um acúmulo de experiência na instituição e, certamente, nos sujeitos nela envolvidos, que preservam procedimentos, regras, padrões e práticas na confecção, produção e implementação de determinada política (OLSEN; MARCH, 2008).

Assim, esse movimento de processos, denominado ação simbólica, com as possibilidades de ineficiência da política na história e a oscilação de autonomia da instituição com o passar dos tempos, constitui um contexto para o entendimento de uma política, esta também uma base neoinstitucional.

Todavia, é fundamental para esse entendimento, esclarecermos as principais diferenças entre as três espécies ou correntes do institucionalismo que, segundo Thelen (1999), Hall e Taylor (2003) são: o Institucionalismo da escolha racional, O Institucionalismo Sociológico e o Institucionalismo Histórico:

O institucionalismo da escolha racional surgiu no contexto do estudo de comportamento, no interior do Congresso dos Estados Unidos. Trata-se de um método no qual a escolha por determinada situação política se dá por redução de custos no sentido de pragmatismo. Nesse estudo, busca-se explicar como os regulamentos do congresso afetam o comportamento dos legisladores e por que foram adotados. O contexto de análise procura entender como se dá essa relação e como as decisões dos atores envolvidos buscam minimizar desgastes e economizar ações. Há quatro propriedades fundamentais nessa corrente método:

- a) sempre há o emprego de várias características comportamentais;
- b) considera-se a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva, definidos como situações nas quais os indivíduos que agem de modo a maximizar a satisfação das suas próprias preferências trazem menor resultado para a coletividade;
- c) a criação de instituições é centrada na noção de acordo voluntário entre os atores interessados;
- d) as interações estratégicas determinam as situações políticas, o que significa que o comportamento de determinado ator é caracterizado não por forças históricas impessoais, mas por um cálculo estratégico do ator em relação ao comportamento dos demais atores, uma noção de previsão da ação do outros em cenários estimulados.

Em suma, essa corrente trata a modalidade do uso do raciocínio lógico como elemento norteador de ações, o pragmatismo é a base para análise, pois segundo seus teóricos, ele é intrínseco ao indivíduo. Os indivíduos buscam atingir determinados objetivos e maximizar seu rendimento em função de uma dada preferência, adotando um comportamento estratégico. As instituições incidem nas

expectativas dos indivíduos quanto ao comportamento presente e futuro dos outros atores no jogo político.

Ainda para Hall e Taylor (2003), o Institucionalismo Sociológico, oriundo da teoria das organizações, enfatiza que a forma organizacional das estruturas de diversas instituições (ministérios, empresas, escolas e outras) era idêntica, não devido à racionalidade ou à eficácia inerente a elas e essenciais para realizar compromissos, mas sim a aspectos culturais embutidos. Ou melhor, devido a práticas culturais, do tipo de ritos e cerimônias de várias sociedades, explicam-se muitas formas e procedimentos institucionalizados. Sintetizando, as práticas institucionais adotadas não deveriam ser explicadas pela sua eficácia, mas por sua inserção cultural.

Nesse contexto, Hall e Taylor (2003) entendem que “as instituições exercem influência sobre o comportamento não simplesmente por especificarem o que se deve fazer, mas também o que se pode imaginar fazer num contexto dado” (2003, p. 210). Três características de seus teóricos as diferenciam das demais vertentes:

- a) tendência em definir as instituições de maneira mais global, como um apanhado de regras e procedimentos formais, somado ao sistema de símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais;
- b) emprego do termo ‘cultura’ como sinônimo de instituição, entendendo-a como rede de hábitos, símbolos e cenários que padronizam modelos comportamentais;
- c) convicção de que o surgimento e a modificação das práticas institucionais acontecem devido à organização possuir um valor largamente reconhecido em um ambiente cultural mais amplo.

Enfim, segundo o Institucionalismo Sociológico, a cultura molda a instituição e é moldada por ela, influenciando ações e comportamentos de seus membros, produzindo efeitos entendidos por práticas e sistemas cognitivos oriundos de seus componentes.

O Institucionalismo Histórico, já mencionado por Scokol e Pierson (2008), parte do conceito de que o Estado é um complexo de instituições capaz de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos entre grupos. Assim, o Estado, como instituição, é soberano, podendo influenciar os padrões e comportamentos da sociedade. Para os teóricos dessa corrente, a organização institucional da

comunidade política ou econômica é o principal fator a moldar o comportamento coletivo e a confeccionar resultados distintos.

As instituições são vistas como procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da econômica política e são elas que estruturam a (ação e a relação) política, tornando-se o eixo central do contexto histórico inserido. Thelen (2003, p.200) afirma que: “as instituições aparecem como integrantes relativamente permanentes da paisagem histórica, ao mesmo tempo que um dos principais fatores quem mantém o desenvolvimento histórico sobre um conjunto de trajetos.”

De modo geral, os teóricos dessa corrente tendem a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais. Há quatro características próprias dos teóricos dessa corrente:

- a) tendência em conceituar a relação entre as instituições e o comportamento individual em termos gerais;
- b) ênfase nas assimetrias de poder associadas ao desenvolvimento e funcionamento das instituições;
- c) tendência em conceber que o desenvolvimento institucional privilegia as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas;
- d) busca por combinar explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como as ideias, a esses mesmos processos ( processos no sentido de ritos que ocorrem dentro das instituições).

Segundo Thelen (1999), o institucionalismo histórico atribui às instituições não só o papel de modelar as estratégias dos atores (como no institucionalismo da escolha racional), mas também suas preferências e objetivos, quando fazem a mediação das relações entre os atores políticos. Embora as instituições ganhem destaque nessa vertente, não são as únicas variáveis analisadas, destacando-se também os próprios atores, seus interesses e a distribuição de poder entre eles.

Ainda para o autor, as instituições devem ser entendidas diante de duas funções: como agente e como produto da história. Essa interpretação se deve ao fato de que as instituições dão forma e restringem a atuação dos atores políticos

como também são resultados das estratégias conscientes ou involuntárias desenvolvidas pelos atores.

O institucionalismo histórico privilegia as instituições de nível intermediário, que atuam como mediadoras das ações dos indivíduos e dos efeitos políticos mais amplos. São exemplos dessas instituições os sistemas partidários, as regras federativas e a organização dos Poderes de Estado (THELEN, 1999).

Neste estudo de caso, usamos o institucionalismo histórico para compreender o papel da instituição na escolha, implementação e execução da PDE, uma vez que, por meio do conhecimento sobre o papel da instituição, entenderemos a política pública escolhida para combater os problemas de determinada sociedade.

Esses problemas sociais mudaram seu perfil com o passar dos tempos. Atualmente, adquiriram maior notoriedade: doenças emocionais (estresse, ansiedade, depressão), catástrofes climáticas, acidentes antrópicos, baixa qualidade de vida, problemas urbanos (periferização, inchaços populacionais, trânsito ineficaz, etc.) Os problemas listados anteriormente apresentam características diferentes da problemática que a economia aborda, pois tangenciam outro conceito de desenvolvimento mais ligado a interpretações subjetivas. Nesse caso, a economia passa a ser uma ferramenta, um meio, e não um fim ou o propósito fundamental da humanidade.

Esses problemas são mais ligados ao homem em sua essência e necessitam de soluções que vislumbrem um novo conceito de desenvolvimento, voltado para as liberdades humanas, como aborda Sen (2000).

É o que será abordado no capítulo seguinte, ou seja, uma nova percepção sobre o que é novo conceito de desenvolvimento de uma sociedade, em que se diminui o peso do propósito econômico em termos capitalistas e procura-se fortalecer outras vertentes vitais para o desenvolvimento holístico, como segurança, bem-estar, felicidade, qualidade de vida, sustentabilidade e outras. Nesse sentido, Serra (2003, p.1) mostra que:

Durante muito tempo, acreditava-se que em função de uma dinâmica econômica, o desenvolvimento desencadearia, conduzindo à sociedade a industrialização, aos processos modernos e à tecnologia. Na verdade, o que se entendia como desenvolvimento era o crescimento do produto que se apresentava de forma direta ou indiretamente, favorecendo a fragmentação de uma sociedade que vem se avolumando em quantidade e se despedaçando em qualidade de vida. Não se pode atribuir à pobreza, a ignorância das relações, a criminalidade, a insegurança coletiva ou as mazelas frequentes que no país existem. Estas são resultantes de uma

política conduzida pela visão do poder econômico, onde as pessoas se transformam em mercadorias.

Para Serra (2003), o conceito de desenvolvimento que se tinha até pouco tempo era expresso em *modus economicus*, ou seja, monetarizado. Aquilo que se consegue aferir como aumento, no caso em questão; crescimento, significava desenvolvimento, isto é, para se contabilizar o desenvolvimento de uma determinada sociedade, era mensurado o aumento de seu produto econômico. Isso é resultado direto de como as instituições interpretavam o conceito de desenvolvimento e de como as políticas públicas, de cunho desenvolvimentistas, eram implementadas.

De modo mais prático, o aumento do PIB significava desenvolvimento, sem se contabilizar outras necessidades vitais para o conceito mais sistêmico de desenvolvimento, como a qualidade de vida, por exemplo. Esse caminho trilhado em busca do aumento de produção econômica, fruto de uma política conduzida pela economia, levou-nos aos problemas sociais, ambientais e culturais que temos hoje, tudo porque o olhar econômico prevaleceu e subordinou os demais. Nesse contexto, as trajetórias de políticas públicas com o viés economicista colaboraram para a caracterização desse entendimento consensual de desenvolvimento, ou seja, as trajetórias construíram um legado para que as políticas públicas agissem nesse emaranhado de evidência do aumento de produtos, e não de desenvolvimento em seu real sentido.

Todavia, esse ciclo apresenta indícios de estar chegando ao fim, e começamos a caminhar para uma mudança de paradigma sobre o que é realmente desenvolvimento, em que esse atual mal-estar social possa ser atenuado e não mais repetido, em que sejam promovidas políticas públicas de desenvolvimento que promovam o bem-estar e produzam perspectivas de liberdade. Liberdade entendida como meio para se conseguir oportunidades sociais, participação econômica e possibilidade de viver como cada um deseja.

### 3 DESENVOLVIMENTO, POLÍTICAS PÚBLICAS E INDICADORES

A relação entre desenvolvimento, políticas públicas e indicadores é intrínseca, ou melhor, interdependente. Podemos colocar, ainda, como uma relação sinérgica, na qual a harmonia entre ambos pode identificar o estágio do *welfare state*, ou como chegarmos mais próximo dele.

É por meio do uso de indicadores para formulação, implementação e avaliação, das políticas públicas que fomenta-se o desenvolvimento, ou seja, o desenvolvimento é gerado pelas políticas públicas e mensurado pelos indicadores.

Ou, ainda, são as políticas públicas as responsáveis pelo desenvolvimento e para isso usam os indicadores para perceber como esse desenvolvimento está se portando. A ordem não faz tanta importância nesse momento, o importante é sabermos que a interação entre esses elementos é forte e indissociável.

A figura 1 nos fornece uma das visões possíveis de como o Estado detecta um problema da sociedade, cria uma política pública como instrumento de intervenção, direciona para o desenvolvimento, que é esboçado pela superação do problema. Ou melhor, exprime o ciclo de gestão de um programa criado com a finalidade de melhorar e desenvolver uma determinada realidade social.

Obviamente, estamos colocando de forma técnica como se desenha o processo, há pontos desse ciclo em que surgem as discussões, as pressões e os embates políticos, que estão ocultos na figura.

Após a figura 1, o quadro 4 - Correlação entre etapas, características e tipologia - aponta a relação dos indicadores com as fases da política pública.

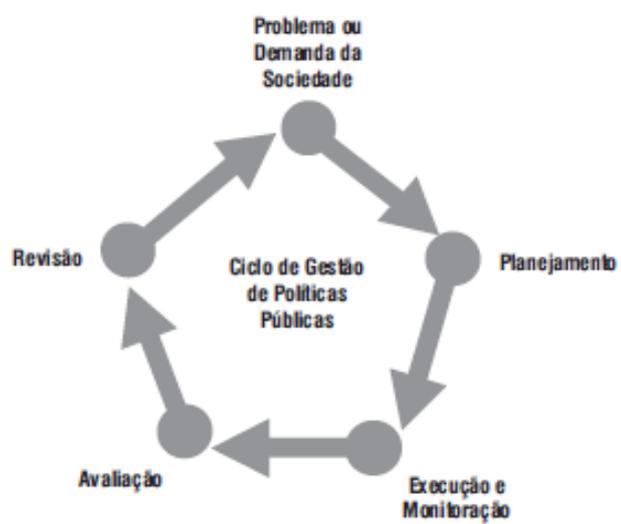


Figura 1 – Ciclo de gestão de programas  
Fonte: Ministério do Planejamento (2010, p.36)

O quadro 4 aponta a relação dos indicadores com as fases da política pública.

Etapas	Objetivo	Propriedades Prioritárias	Tipologias	Principais Fontes
Problema ou Demanda	Conhecer e diagnosticar problemas, demanda da sociedade ou potencialidades.	Validade, Confiabilidade.	Indicadores Analíticos. Indicadores Objetivos.	Censo demográfico, Censo populacional, Pesquisas amostrais diversas (PNAD, PME).
Planejamento	Definir causas e consequências do problema, objetivos, referenciais, indicadores, ações e resultados intermediários e final.	Validade, Confiabilidade e Desagregabilidade.	Indicadores de Insumo, de Produto e de Resultado. Indicadores Sintéticos.	Censo demográfico, Censo populacional, Pesquisas amostrais diversas.
Execução e Monitoramento	Gerenciar execução das ações, entrega de produtos e alcance de resultados intermediários e finais.	Sensibilidade, Disponibilidade, Economicidade, Mensurabilidade e Estabilidade.	Indicadores de Insumo, de Processo e de Produto.	Pesquisas amostrais; Registros administrativos (Saúde, Educação, etc.); Dados gerados pelos Programas.
Avaliação	Avaliar alcance de objetivos ou a eficácia dos Programas.	Validade, Disponibilidade, Simplicidade e Estabilidade.	Indicadores de Resultado;	Pesquisas amostrais ou dirigidas; Registros administrativos; Dados gerados pelos Programas.
Revisão	Realizar alterações e ajustes no Programa.	Validade, Confiabilidade e Desagregabilidade.	Indicadores de Insumo, de Produto e de Resultado. Indicadores	Censo demográfico, Censo populacional, Pesquisas amostrais diversas.

Quadro 4 – Correlação entre etapas, características e tipologia  
Fonte: Ministério do Planejamento (2010, p.37)

Tratando, de modo bem resumido, da relação desenvolvimento/política pública/indicadores, o governo brasileiro tenta intervir na sociedade em prol do bem coletivo, o defendido na Constituição Federal de 1988. Ele promove essa intervenção mediante políticas públicas que, por sua vez, são criadas e avaliadas

por meio de indicadores. Todo esse conjunto de ação e interação tem o objetivo final de promover o desenvolvimento.

Atualmente, a concepção de desenvolvimento gira em torno do eixo de vivermos melhor. Esse “vivermos melhor” engloba a temática do homem em relação ao seu meio ambiente, em sua roupagem econômica e social.

Quando nos referimos a vivermos melhor, notamos, ao longo da história, que esse tema colaborou para:

- a) alternância no rol de indicadores norteadores de políticas (do PIB para o IDH e desse para indicadores sintéticos ou para sistema de indicadores sintéticos);
- b) mudança na escala de políticas públicas prioritárias (econômica para a social-econômica e atualmente pelo *mix* de econômica, social e ambiental);
- c) essas duas mudanças contribuíram para a mudança do conceito de desenvolvimento.

A mudança de paradigma sobre qual conceito de desenvolvimento ideal, para o qual estamos caminhando (onde melhor enfocaremos em breve), sofre claramente a influência dos rumos das políticas públicas e obviamente dos indicadores utilizados. Podemos melhor visualizar esse contexto apresentando novamente o quadro 1:

<b>Período</b>	<b>Modelo Hegemônico de Desenvolvimento</b>	<b>Paradigma</b>	<b>Política Pública Prioritária</b>	<b>Indicador de Referência</b>
Pós-1950	Crescimento Econômico	Competitivo	Econômica	PIB
Anos 90	Socioeconômico	Colaborativo	Social e Econômica	IDH
Atual	Sustentável	Holístico	Econômica, Social, Ambiental	Transição: Sintéticos à Sistêmicos

Quadro 1 – Modelos Hegemônicos de desenvolvimento x indicadores  
Fonte: O autor

No período pós-guerra, a partir de 1945, o pensamento de reconstrução e a expansão do crescimento econômico a qualquer custo dominaram o senso de

condução das políticas mundiais. Com isso, o desenvolvimento era aferido pelo aumento ou não do PIB, instalado em um paradigma de competição, no qual significava que quanto mais uma nação aumentava seu PIB, melhor estava sua sociedade ou mais desenvolvida. É dessa forma que foram conduzidas as diretrizes universais.

É válido lembrar ainda que, segundo Dowbor (2009) o padrão de consumo adotado como sinônimo de desenvolvimento era o norte-americano. Para se ter uma noção do tamanho da força do consumismo, o país tinha 4% da população mundial e consumia 25% da energia do planeta. Seguindo esse padrão, precisaríamos hoje de mais quatro planetas para suportar nossa população. Nesse modelo, o ideal era que quando o PIB aumentava, consumiam-se mais recursos naturais, ótimo, mas no fundo estávamos zerando as reservas da nave-mãe.

Nos anos 1990, com a publicação do relatório do PNUD, da ONU, a preocupação com o bem-estar social começou a vir à tona, a noção de que a economia devia ser o meio e o não fim para o desenvolvimento da humanidade, como expõe Dowbor (2009), ganhou força, com isso o IDH vem se tornar uma nova referência para o balizamento das políticas públicas. Assim, o paradigma torna-se o de colaboração para a emergência do social como política de prioridade. Outras lacunas da sociedade passam a ser consideradas no debate político, como a saúde e a educação. Iniciam-se novos processos de políticas públicas que apontam para um novo horizonte de gerenciamento e novo público-alvo (os mais necessitados socialmente). A criação de um *ranking* mundial por meio do IDH começa a ser utilizada em prol da humanidade e os países mais ricos, de certo modo, passam a orientar algumas de suas políticas internacionais para favorecerem nações com IDH baixos, por exemplo.

Mais recentemente, de acordo com Gadrey e Jany-Catrice (2010), seguindo a linha do progresso econômico e social, a nova contabilidade nacional começa a sofrer pressões sobre medidas contábeis que apuram as riquezas das nações. As limitações do IDH em se restringir as três temáticas (economia, saúde e educação), a degradação ambiental e a continuidade da desigualdade, não captadas pelo IDH, abrem espaço para o uso de outros indicadores sintéticos e sistêmicos, que resumem de modo mais rápido o cenário social.

### 3.1 DESENVOLVIMENTO

A partir do século XVIII, uma série de inovações e invenções tecnológicas deu origem a um novo modo de produção, gerando um aumento sem precedentes na produtividade do trabalho. A Revolução Industrial, vinda de um longo e complexo processo histórico, inaugurou uma nova era e provocou profundas mudanças na vida dos diferentes agentes sociais. Essa revolução ampliou e intensificou as necessidades de toda a sociedade. Produtores, trabalhadores e consumidores tiveram alterados até mesmo seu estilo de vida, a partir de novos padrões de consumo, no campo e na cidade. Surgia, assim, o que muitos chamam de sociedade do consumo. (MELO, 2010).

Novas formas de explorar o meio ambiente, a busca por novas matérias-primas e por mais mão de obra ocasionou grandes mudanças no circuito produtivo, atraiu a população rural para os centros urbanos e levou à ampliação da exploração dos recursos naturais. Provocou a expansão econômica e a ampliação das relações comerciais, o que aproximou sociedades e nações até então completamente isoladas.

O centro dessas mudanças estava na Europa, especialmente na Inglaterra, que tinha como principal atividade econômica a indústria lanígera, o que se explica pela oferta abundante de seus recursos e diversos outros fatores, que lhe proporcionavam mais baixos custos de produção e distribuição.

Nesse contexto de desenvolvimento da indústria, segundo Melo (2010) que se estendeu aos demais continentes, cada um a sua forma e a seu tempo, criou-se também o cenário das guerras e de enormes desigualdades. De um lado, países altamente desenvolvidos e industrializados, de outro, nações com povos e recursos explorados e sem perspectivas - os países subdesenvolvidos. Em ambos os casos, o mundo foi sendo degradado em nome da civilização e do desenvolvimento, compreendido e medido, até então, pelo fator econômico, confundido com crescimento econômico. Ou seja, nessa concepção, o termo desenvolvimento significava exatamente crescimento econômico, em seu sentido único, produção e acúmulo de bens.

Para Melo (2010), as mudanças provocadas pela expansão europeia, nesse período, tornaram possível ampliar o consumo das grandes massas das populações, devido ao grande aumento da capacidade produtiva, sem, porém, alterar a estrutura

social piramidal. O aumento da capacidade produtiva ocorreu em virtude, especialmente, das novas fontes de energia, que substituiu gradativamente o esforço físico humano e animal.

Com a crescente produção, houve maior inserção da população no trabalho e, assim, um aumento na sua capacidade de consumo. Uma parte da população que vivia na pobreza extrema e na miséria passou a vislumbrar uma vida menos penosa, podendo passar à condição de pobre e, posteriormente, à de classe de média.

É imprescindível ressaltar que o maior fruto do aumento da capacidade produtiva é a acumulação de bens, que enriquece os que estão no topo da pirâmide social, os donos do capital. Esse processo de acumulação é o corpo do crescimento econômico, visto que representa o aumento da riqueza e é interpretado como desenvolvimento. Isso é a reprodução literal da velha confusão que se fazia em confundir crescimento com desenvolvimento.

A evolução vivida nesse período, iniciado com a Revolução Industrial, passou também por imensas transformações de outras dimensões que estavam diretamente ligadas ao processo de desenvolvimento. “Em suma, as transformações tecnológicas e econômicas na Europa dos séculos 18 e 19 ocorreram associadas a grandes transformações sociais, institucionais, culturais e políticas” (MELO, 2010, p.31).

Isso implica afirmar que o desenvolvimento abrange aspectos de toda a sociedade e não se limita ao sistema econômico, pois houve mudanças em outros patamares não se limitando apenas ao econômico, como no social, ambiental e psicológico, por exemplo.

A realidade provocada pelo sistema econômico capitalista, em busca do desenvolvimento e progresso econômico, é a acumulação de capital em detrimento da pobreza extrema. Sua definição foi muito bem traduzida por Sachs (1998, p.150):

[...] enquanto um bilhão de habitantes de nosso planeta vive em prosperidade, outro bilhão sobrevive numa miséria que desafia qualquer descrição e quatro bilhões dispõem de rendas modestas próximas ao mínimo vital. O fenômeno marcante do século é, portanto, o mau desenvolvimento, enquanto que o produto mundial equitativamente repartido seria suficiente, desde já, para assegurar uma vida confortável ao conjunto das populações.

Assim, entende-se que a humanidade produz o que necessita, sem, no entanto, poder consumir o que produz, o que demonstra claramente que o problema está na distribuição.

Uma nação, para ser bem desenvolvida, deve inverter a lógica competitiva, na qual se permite que o ser humano explore o próprio ser humano e destrua sua própria espécie. Isso passa, essencialmente, pelo acesso ao que é produzido, pela partilha equitativa da riqueza, entre as nações e no seu interior; isso é desenvolvimento com justiça social e bom senso no seu alicerce (SACHS, 1998).

O processo de industrialização atingiu povos e regiões em diferentes graus e provocou diferentes graus de desenvolvimento econômico, gerando, assim, o subdesenvolvimento. Para Furtado (1998, p.17), “há uma ‘confusão entre economia subdesenvolvida’ e ‘país jovem’; e a ela se deve à concepção do desenvolvimento como uma sequência de fases necessárias”.

O autor se refere à doutrina de que o desenvolvimento econômico dos Estados Unidos é a medida certa para o desenvolvimento de uma nação e dos padrões de consumo mundial. Sua crítica remete-nos à busca por fatores que expliquem o subdesenvolvimento, que para ele nada tem a ver com a idade de uma sociedade ou de um país. O parâmetro para medi-lo é o grau de acumulação de capital aplicado aos processos produtivos e de acesso ao arsenal de bens finais, caracterizando o que se convencionou chamar de estilo de vida moderno.

O auge do desenvolvimento econômico mundial é a marca do século XX, o século de enormes transformações, que podem ser ordenadas em torno de dois eixos principais: aceleração na acumulação de capital nos sistemas de produção e a intensificação do comércio internacional. Esses dois fatores foram o combustível essencial para o fortalecimento e a evolução do capitalismo industrial (FURTADO, 1998).

Outra característica desse processo, que deve ser levada em conta, é a centralização das decisões econômicas que levaram à emergência de grandes empresas e a integração do sistema econômico internacional.

A formação, a partir da segunda metade dos anos 60, de um importante mercado internacional de capitais constitui o coroamento desse processo, pois permite às grandes empresas liberar-se de muitas limitações criadas pelos sistemas monetários e financeiros nacionais (FURTADO, 1998, p. 25).

É possível observar a evolução e a expansão da atividade econômica por meio da unificação de grupos ou setores da economia e da criação de suas próprias regras - o controle de preços e da comercialização dos produtos de seu interesse. Foi o oligopólio que interferiu diretamente na realidade econômica e na concorrência de mercado. Criou o centro, ou centros do sistema, composto pelos países que se desenvolveram economicamente, com um grande crescimento industrial e produtivo. Esse centro tornou-se referência de estilo de vida e de consumo, no entanto esse estilo de vida e padrão de consumo é privilégio de poucos, enquanto a grande massa da população sobrevive em condições precárias. Por isso, a expansão de alguns representou o fracasso de muitos outros (FURTADO, 1998).

Os chamados países periféricos, por se diferenciarem do centro do poder capitalista, muitas vezes dispõem de parte importante do capital, a mão de obra. Sem a oferta de mão de obra, não é possível manter o processo produtivo, e esta é uma forte razão para que esses países periféricos se tornassem alvo de busca mais recente, além de suas reservas naturais, é claro. Essa busca ocorreu com a presença das grandes empresas, dirigidas pelos oligopólios, que tomam as decisões e controlam inclusive o preço da mão de obra local e comercializam o que produzem no exterior.

De acordo com Furtado (1998), esse efeito causado pelo crescimento econômico criou nações empobrecidas e povos altamente explorados. O sistema capitalista atuou fortemente com poderes políticos na nossa história. Nesse contexto e pela linha teórica defendida, considero ser imprescindível a inserção real de um agente social que se preocupe em reverter essa realidade e mudar esse conceito unilateral de desenvolvimento. Esse agente social é o Estado e sua atuação se faz presente por meio das políticas públicas.

Com base nesse processo histórico político e industrial é que buscamos os elementos para a compreensão da realidade social construída nesses últimos séculos para, assim, difundir um novo conceito de desenvolvimento e suas dimensões, avançando para além do desenvolvimento econômico e que tenha centralidade nos direitos humanos e no enfrentamento ao fenômeno do subdesenvolvimento.

### 3.1.1 O Novo Desenvolvimento

O novo modelo de desenvolvimento sustentável que se busca faz com que a administração pública sofra também mudanças, em sentidos positivos, para interpretar, de forma ampliada, a realidade, contribuindo para uma nova evolução da sociedade mais participativa. Resumidamente, podemos esboçar a evolução da administração do seguinte modo:

A evolução da administração pública tradicional (*Public Administration*) para o *New Public Management* se baseou numa visão privatista da gestão, buscando chefias mais eficientes. A evolução mais recente para o *responsive governance* está baseada numa visão mais pública, onde as chefias escutam melhor o cidadão, e onde a participação cidadã, através de processos mais democráticos, é que assegura que os administradores serão mais eficientes, pois mais afinados com o que deles se deseja. É a diferença entre a eficiência autoritária por cima, e a eficiência democrática pela base. A eficiência é medida não só no resultado, mas no processo (DOWBOR, 2007, p.19).

O *responsive governance* está alicerçado sobre uma visão mais democrática, com maior participação dos atores interessados, transparência, abertura para novas tecnologias da informação/comunicação e solução organizacional entre a interação governo e cidadania.

Nesse sentido, a nova ordem mundial exigiria a sustentabilidade; para isso, a organização de políticas públicas inteligentes, com indicadores sintético-sistêmicos (ou sistemas de indicadores) e novos modelos desenvolvimentistas são importantes. O objetivo de, cada vez mais, buscar a felicidade do homem, a harmonia da natureza e a ordem econômica passa a definir as escolhas políticas. Essa relação entre os três sintetiza o caminho a ser percorrido pelas nações, na tarefa de reordenamento das sociedades para um novo ciclo terrestre, no qual a economia é posta no seu devido lugar, como coadjuvante.

A economia que temos hoje, em termos de destruição da água, da vida nos mares, destruição da biodiversidade, do solo, provocadora de aquecimento global e estimuladora de um consumo absolutamente idiota em termos de desperdício, já era, necessitamos uma nova economia (DOWBOR, 2009, p.3).

O uso da visão sistêmica e de longo prazo, somado à percepção de sustentabilidade, dirige as novas políticas públicas, nas quais entra um novo

paradigma em busca de um desenvolvimento mais completo entre homem, natureza e atividade econômica.

Para tanto, enfocaremos a seguir alguns dos principais conceitos dessa nova percepção do termo desenvolvimento e após discorreremos sobre o desenvolvimento econômico brasileiro para, a partir disso, identificarmos o papel do Estado frente às políticas públicas.

### **3.1.2 Conceitos de Desenvolvimento**

Para Sen (2000), o desenvolvimento trata de um processo de aprendizado e de libertação, no qual a espécie humana - que possui grande capacidade de superação, fato este comprovado pela sua evolução histórica, no que tange ao enfrentamento a crises - passe adotar um novo modelo desenvolvimentista, baseado na expansão das melhorias das condições de vida das pessoas, deixando o lastro econômico e individual em planos secundários.

Fatos históricos recentes, como a independência de países coloniais, emancipação das mulheres, a emergência da sociedade civil organizada, que conquistou importantes direitos, a eleição de partidos de esquerda em países de grande responsabilidade política e social, a implantação e o fortalecimento do regime democrático, entre outros fatores demonstram a abertura de um novo contexto e a capacidade humana de cuidar da vida e do ambiente. Esse é o contexto para o novo desenvolvimento, muito mais que o simples crescimento econômico.

Para Sachs (1998, p. 149):

[...] nunca é demais insistir no fato de que esse aumento de direitos é o resultado de lutas, e que muitas vezes eles são conquistados nas barricadas, num processo histórico pleno de vicissitudes, por meio do qual as necessidades e as aspirações se articulam em reivindicações e bandeiras de luta antes de serem reconhecidas como direitos.

Ou seja, desenvolvimento também é resultado de uma junção de vários tipos de direitos obtidos via processos sociais de embates políticos e ideológicos.

Já para Melo, (2010, p.36):

[...] desenvolvimento é um fenômeno multifacetado ou multidimensional, não consiste somente em crescimento econômico, e industrialização ou

expansão industrial é apenas parte. Abrange amplas facetas da sociedade, que são inter-relacionadas em vez de desligadas umas das outras.

Segundo Melo, essas facetas inter-relacionadas são: física, vital, cultural, econômica, ambiental, social, institucional e política. Por ser um fenômeno interdisciplinar, requer um conjunto de ações voltadas a todos esses fatores, em uma combinação entre setor público e privado e a sociedade de forma geral.

Para Furtado (2004, p. 485):

O desenvolvimento não é apenas um processo de acumulação e de aumento de produtividade macroeconômica, mas principalmente o caminho de acesso a formas sociais mais aptas a estimular a criatividade humana e responder às aspirações da coletividade.

É possível pensar em um novo modelo de desenvolvimento, com base em um projeto nacional, ou seja, projeto de nação que busque responder às necessidades sociais e não esteja a serviço da concentração da renda e do padrão de consumo dos grandes centros capitalistas.

Esse projeto de nação passa, essencialmente, pela abertura à participação do povo, na sua elaboração e execução, por meio de amplos debates e negociações, o que representa um grande avanço na democratização do nosso Estado, que já deu grandes passos nessa última década (DOWBOR, 2007).

Essa abertura à participação popular é fonte de criação de identidade nacional que fortalecerá o capital e o trabalho nacional, como forma de enfrentamento à nossa economia subdesenvolvida, resultado da nossa histórica dependência às nações estrangeiras e diminuirá nossas mazelas vitais e sociais (FURTADO, 2004).

Em uma perspectiva de desenvolvimento, não é possível convivermos com crises de fome, com crianças doentes em virtude da falta de alimento, enquanto nossa capacidade produtiva e de cultivo está cada vez mais ampliada. Não podemos conviver com seres humanos sem moradia, expostos às doenças e aos desastres naturais, se o avanço científico e tecnológico nos permite evitá-lo (MELO, 2010).

A realidade mundial demonstra um permanente crescimento do Produto Nacional e um alto nível de industrialização em diversas nações. A existência de grandes fortunas pessoais e familiares contrasta-se com uma imensa população privada de condições básicas de sobrevivência.

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privações de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva dos Estados repressivos (SEN, 2000, p. 18).

Essa privação de liberdade está relacionada à inexistência de acesso ao direito de saciar a fome, de obter remédios para doenças tratáveis, de poder vestir-se e morar, de ter acesso à água tratada e ao saneamento básico. Está ligada também à carência de serviços públicos e de assistência social, bem como à negação de liberdades políticas e civis. “A condição de agente livre e sustentável emerge como um motor fundamental do desenvolvimento” (SEN, 2000, p.19).

De acordo com Sen (2000), a pior privação é a econômica, na forma da pobreza extrema, que leva à privação de liberdade social. No entanto, há um encadeamento de privação dos tipos de liberdade, fortalecendo sua importância conjunta.

Outra medida necessária é a ação pública, ou seja, investimentos públicos em setores e regiões mais carentes, bem como a efetivação de políticas públicas voltadas aos desprovidos dos privilégios capitalistas, com atenção à diversidade humana, que implica diferentes necessidades coletivas e individuais.

Para atingir esses resultados, o Estado deveria administrar os conflitos sociais com a elite capitalista. Essa elite, que nos conduziu ao subdesenvolvimento, está interessada no aumento da produtividade e da acumulação. São interesses antagônicos entre a coletividade, a qualidade de vida e o processo de reprodução do capital.

O contraste entre as perspectivas dos agentes sociais exige uma efetiva intervenção do Estado, com atitudes claramente definidas em favor do desenvolvimento humano e superação das desigualdades sociais geradas pelo crescimento econômico, porque também o objetivo do desenvolvimento é o homem, e não a economia (DOWBOR, 2007).

Nessa perspectiva teórica e valorativa, é necessário adotar estratégias que garantam o funcionamento dos mercados e o crescimento econômico, equilibrados com as necessidades coletivas. A utilização da nossa capacidade produtiva deve estar voltada a atender às necessidades do mercado interno, ou seja, para garantir qualidade de vida aos brasileiros. Uma justa distribuição do que é produzido é a meta de desenvolvimento a ser alcançada.

Como enfatiza Melo (2010), a produção de bens privados e bens públicos, se articulados entre Estado e setor privado, pode potencializar o desenvolvimento humano.

Para Furtado (2004), o desenvolvimento não é apenas um processo de acumulação e de aumento de produtividade macroeconômica, mas, principalmente, o caminho de acesso a formas sociais mais aptas a estimular a criatividade humana e responder às aspirações da coletividade.

Para Serra (2003), o desenvolvimento é mais complexo ainda, envolvendo fatores não mensuráveis:

Quando se pensa em desenvolvimento, não estamos pensando que existe uma fórmula mágica para acontecer, mas acreditamos que precisamos criar uma nova lógica de desenvolvimento, através da construção de uma sociedade sustentável. Esta deve ser essencialmente uma decisão política coletiva entendida como ação integrada voltada ao bem comum. É necessário levar em conta fatores que a princípio não são mensuráveis, e integrar na análise do desenvolvimento parâmetros tais como a história, o emocional coletivo, o imaginário, a memória social como energias multiformes difíceis de se esconder, porque são esses fatores que mexem, alteram e movimentam a vida social (SERRA, 2003, p.13).

Conforme Sachs (1998, p.150), o desenvolvimento deve ter como objetivo o desenvolvimento de homens e mulheres em lugar da multiplicação das coisas. Para o que Sachs aborda acontecer, necessitamos de mecanismos capazes de aferir o desenvolvimento e que tenham de ser modificados em suas dimensões, como expõe Sen (2000, p.52): “os critérios mais convencionais de medição do sucesso econômico podem ser melhorados com a inclusão de uma avaliação da capacidade que tem um país de estender e melhorar a qualidade de vida”.

O novo desenvolvimento tem no seu horizonte o cuidado da vida e do ser humano, de forma que toda a população tenha acesso aos bens e serviços produzidos pelo conjunto da sociedade e do que dispomos, desde os recursos naturais até as necessidades do processo produtivo, ou seja, força de trabalho e meios de produção.

Em outros termos, todos devem ter acesso à vida, que se encontra inserida em um contexto sustentável, não mais no círculo do capitalismo excludente e sem preocupações com o futuro. E é por meio dessa premissa que utilizaremos como entendimento de desenvolvimento os apontamentos de Melo (2010) e Serra (2003), tendo os mesmo como mais holísticos e sustentáveis.

No próximo subitem, abordaremos a situação da formação do desenvolvimento econômico brasileiro, ou melhor, crescimento econômico brasileiro, para entendermos a situação do país, durante a formação do novo paradigma de desenvolvimento, e também conhecer a opção de políticas públicas adotadas.

### **3.1.3 Desenvolvimento da economia brasileira**

No contexto histórico de expansão, descobertas e ocupações territoriais comandadas pelos países da Europa, no século XV, muito antes do período industrial, ocorreu a descoberta do território brasileiro, que constituiu importante avanço na tarefa dos navegadores, de desvendar novas rotas que lhes trouxessem impactos comerciais vantajosos.

De acordo com Prado Junior (1978), foi a descoberta de um grande fornecedor de produtos extrativos, como o pau-brasil, a cana-de-açúcar, a mineração e demais produtos, que provocou profundas inovações comerciais aos descobridores. Para o continente descoberto, isso custou a destruição das florestas nativas e a exploração da mão de obra indígena, em uma clara demonstração do que constituiria as relações de produção da organização social do Estado brasileiro .

Uma nação se desenvolveu fornecendo mão de obra e matéria-prima à produção destinada ao comércio externo. Um longo processo histórico que passou por diferentes formas de coação do habitante brasileiro, sejam os nativos indígenas, sejam os negros vindos da África ou outros imigrantes de outros continentes. Sempre foram instrumentalizados a serviço do desenvolvimento do comércio e aos objetivos mercantis dos colonizadores.

As relações sociais passaram por diversas fases, nas quais o papel do trabalhador escravizado ou assalariado sempre foi de garantir a produção que colocasse o Brasil no cenário do comércio internacional, ainda que somente como fornecedor ao país colonizador. (PRADO JUNIOR, 1978).

Essa forma de constituição brasileira estabeleceu a forma de desenvolvimento da nossa economia, ou melhor, do subdesenvolvimento. A estrutura econômica, as relações de produção e trabalho, voltadas à produção de mercadorias exportáveis, colocaram em segundo plano as atividades destinadas à produção do sustento de base da população, o que representou a constituição de uma sociedade cuja própria subsistência biológica enfrentou grandes dificuldades.

Nesse sentido, Prado Júnior (1978, p .47) menciona que: “uma situação como essa, de consequências tão catastróficas, acha-se de tal forma enraizada no sistema geral da colonização, que embora reconhecida e combatida pelas autoridades, nunca foi sensivelmente afetada”.

As consequências citadas pelo autor podem ser claramente identificadas nas diferenças sociais, vistas na histórica pirâmide social brasileira, em que na sua ponta está a pequena minoria da população burguesa, enquanto a grande massa de trabalhadores, que serve ao processo produtivo, é desprovida de direitos e não tem acesso ao consumo.

Essas características da economia brasileira reforçam, a cada espaço de tempo, o círculo vicioso de uma estrutura incapaz de superar sua condição de subdesenvolvimento. Com uma população sem acesso à renda e ao consumo, não há mercado interno e não há perspectivas de ampliação da produção, portanto não há desenvolvimento.

Esse breve relato do processo histórico da formação econômica brasileira faz-se necessário para compreender a forma em que o Brasil entrou na história do capitalismo industrial do século XVIII e entendermos o Brasil nesse período.

No que se refere ao Brasil, o primeiro e grande impacto desta nova ordem será abalar pela base o sistema em que se incluía o país, como colônia que era da Metrópole Portuguesa [...] O pacto colonial é expressão perfeita do domínio do capital comercial que a nova ordem capitalista encontra pela frente e deve destruir para se desenvolver. (PRADO JÚNIOR, 1978, p.52).

Esse cenário, no advento da nova ordem capitalista mundial, e em meio às contradições do sistema colonial, colocou o Brasil em um processo de progressiva transformação, que o levou à condição de uma nação livre.

Porém, na dinâmica do capitalismo industrial, em que o desenvolvimento passa essencialmente pelo fator econômico, o papel do Brasil não se modificou na sua condição de apêndice da economia internacional. Embora com novos horizontes e perspectivas, o país manteve-se, inicialmente, na função exportadora, sem mudanças substanciais (PRADO JUNIOR, 1978).

O que mudou foi sua inserção no mercado internacional, como fornecedor de matérias-primas aos grandes centros industriais do sistema, que viviam um momento de diversificação e ampliação no seu padrão de consumo, como dito por Melo anteriormente.

A produção de café, açúcar, algodão, cacau, borracha e de diversos outros produtos foi responsável pelo sucesso da participação brasileira no mercado internacional. A produção foi ampliada com a expansão das lavouras. Um dos produtos de destaque foi o café, que foi responsável pelo auge das exportações, passou pela crise da superprodução e depois abasteceu também o mercado interno. “Os grandes fazendeiros de café e demais que participam das altas esferas do negócio serão homens de fortuna avultada cujo trem de vida os emparelha às classes abonadas da Europa” (PRADO JÚNIOR, 1978, p.65).

Esse processo de enriquecimento criou uma nova dinâmica na economia local e interferiu direta e indiretamente no mercado interno, pois gerou novas demandas de consumo, intensificou e diversificou o processo produtivo e o comércio. Esse ciclo se reverteu no desenvolvimento da própria indústria e, de forma muito marcante, nas relações de trabalho. A abolição do trabalhador escravizado e um significativo aumento da imigração de mão de obra, especialmente a europeia, criaram um novo mercado consumidor e geraram uma grande mudança na ordem social e econômica brasileira.

Segundo Prado Junior (1978), a economia de exportação passou por diferentes fases, com declínios e recuperações, resultantes, é claro, da conjuntura e política internacionais. Sofreu um dos seus maiores impactos da crise de 1929, quando os produtos tiveram uma grande queda de preço e de demanda no exterior. Aliada à queda das exportações, houve forte elevação dos preços dos bens importados, consequência da depreciação cambial.

Uma característica negativa de um país de economia exclusivamente exportadora é o desatendimento de seu mercado interno. A produção nacional não atende às necessidades de seus habitantes, é insuficiente. No caso do Brasil, que teve um aumento na demanda de consumo, esse problema foi ainda mais acentuado.

Como não havia produção suficiente para abastecer o consumo interno nas demandas básicas, como produtos alimentícios, para Prado Junior (1978) o país importava esses produtos e a importação aumentou a partir da ampliação das necessidades da população. Com o enfraquecimento das exportações, houve desequilíbrio econômico e uma consequente preocupação nacional. Inevitavelmente, o setor industrial buscou alternativas de superação desse desequilíbrio, atuando no

incentivo à diversificação das atividades produtivas, a fim de substituir as importações pela produção interna.

Isso levou ao desenvolvimento inicialmente da indústria de bens de consumo, que se estendeu nas décadas seguintes à indústria de bens de produção. Sem perder os fortes laços de dependência do capital estrangeiro, foi um período que colocou o Brasil na economia internacional e no avanço industrial, com uma grande abertura aos considerados níveis de desenvolvimento econômico (PRADO JÚNIOR, 1978).

A emancipação política e o crescimento econômico da sociedade brasileira, de forma lenta e gradual, reproduziram o elemento central do sistema capitalista. O país produz, usando uma grande massa de trabalhadores sem, no entanto, dividir o que é produzido. O processo de industrialização no Brasil também atendeu aos interesses capitalistas, que buscam aumentar a produtividade dos trabalhadores, pagando baixos salários para aumentar o seu lucro, reforçando e agravando as desigualdades sociais. (PRADO JÚNIOR, 1978, p. 81).

O processo histórico da formação do Estado brasileiro, do período colonial à atual nação livre, autônoma e democrática, demonstra uma evolução econômica sempre dependente do capitalismo internacional.

Todo funcionamento da economia brasileira, isto é, as atividades econômicas do país e suas perspectivas futuras, se subordinam assim, em última instância, ao processo comercial em que as grandes empresas internacionais ocupam o centro (PRADO JÚNIOR, 1978, p. 83).

Um dado interessante a ser analisado é que os produtos que conduziram o desenvolvimento da indústria brasileira exportadora são, na maioria, gêneros primários de consumo doméstico que evitariam a necessidade de importações, ou seja, esses produtos abasteceriam o mercado interno.

Essa é maior contradição criada pelas relações comerciais internacionais, em que se evidencia o crescimento econômico como antagônico ao desenvolvimento humano. O progresso econômico brasileiro foi baseado exclusivamente na lógica do mercado externo e nas necessidades comerciais estrangeiras. Até mesmo o nosso crescimento demográfico esteve diretamente ligado ao anseio internacional (PRADO JÚNIOR, 1978).

Baseando-se nessa constatação da condição de dependência brasileira e das contradições sociais vividas ao longo do processo de formação da nossa nação, faz-se necessária uma análise do chamado avanço econômico na sua essência.

A economia brasileira tem apresentado, nos últimos anos, um crescimento consistente, chegando à sétima maior economia do mundo no ano de 2010. Passou por um fortalecimento do seu parque industrial e, conseqüentemente, por um crescimento do PIB.

No entanto, há grande diferença entre os que estão situados na escala como mais ricos e os que estão como mais pobres do país, mesmo considerando os avanços alcançados, nos últimos anos, em termos de renda real dos trabalhadores. Isso significa que o crescimento do PIB representa o avanço do capital e que os frutos da produção nacional estão concentrados em poucas mãos, caso contrário não haveria miséria.

Apesar do avanço econômico dos últimos anos, ainda persistem em nosso país grandes desigualdades e uma realidade de subdesenvolvimento, pois ainda há uma grande parcela da população que vive na miséria, especialmente nas regiões que foram historicamente relegadas à própria sorte, sem atenção do poder público ou dos setores privados.

Segundo Bresser Pereira (2002), a industrialização no Brasil, além de tardia, é marcada pela tentativa de imitação por parte das elites, dos padrões de consumo do centro, produzindo um dos maiores níveis de concentração de renda do mundo.

Embora a Índia tenha uma renda por habitante que é um quinto da brasileira, sua taxa de poupança é consideravelmente maior do que a do Brasil. Como se explica isto? Porque a renda é muito mais concentrada no Brasil nas classes altas e médias do que na Índia. Neste país os 20 por cento mais ricos controlam uma renda quatro vezes maior do que os 20 por cento mais pobres, enquanto que no Brasil essa relação é 32. (BRESSER PEREIRA, p.157, 2002).

Para ratificar essa posição, Ribeiro e Menezes (2008) enfocam que a renda *per capita* e o grau de pobreza no Brasil são mais elevados do que o encontrado nos demais países do mundo de renda *per capita* similar. Isso revela que o nosso Brasil, apesar de ter muitos pobres, não está entre as populações mais pobres do mundo.

Segundo ainda, Ribeiro e Menezes (2008), cerca de 40% da população brasileira vive abaixo da linha de pobreza, o que demonstra que a renda *per capita* não representa a realidade social, já que os recursos nacionais estão concentrados

e há um elevado grau de desigualdade. Uma minoria, que representa 1% mais rico da sociedade, concentra uma parcela da renda superior à dos 50% mais pobres, o que reafirma que a grande causa da pobreza não é a escassez de recursos, mas fundamentalmente a sua distribuição. O crescimento econômico, visto no crescimento do PIB, representa um aumento da produção e no processo de acumulação, que amplia cada vez mais a distância do desenvolvimento humano.

Nesse cenário, entende-se ser necessária a presença do Estado interventor por meio de políticas públicas de desenvolvimento mais justas, que atenuem essa situação e promovam, de acordo Sen (2000), a expansão das liberdades para a busca do desenvolvimento harmônico. Em suma, o desenvolvimento como liberdade, sendo essa liberdade entendida como o fim de privações causadas pela trajetória de determinadas opções políticas não interventoras, que ocasionaram o mau desenvolvimento enfatizado por Sachs (1998).

### 3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS: O ESTADO EM FACE DO DESENVOLVIMENTO

Em um Estado democrático de direito, como o Brasil, segundo Constituição Federal 1988, em seu preâmbulo, a estrutura política do Estado tem a função de dirigir o conjunto da sociedade, conduzindo-a ao bem comum. Assim, entendemos que, para assegurar tal direito, o Estado deve atuar para corrigir a disparidade social criada pela busca do crescimento econômico. Essa disparidade ocorre com o aumento da acumulação, em detrimento da baixa renda da população em geral.

O traço mais característico do capitalismo na sua fase evolutiva atual está em que ele prescinde de um Estado, nacional ou multinacional, com a pretensão de estabelecer critérios de interesse geral disciplinadores do conjunto das atividades econômicas (FURTADO, 1998, p. 25).

Para Furtado (1998), o Estado pode ser responsável pela estabilidade de uma sociedade de classes, como administrador de um consenso que permeia toda a vida social. Não será o Estado o responsável por atenuar a luta de classes, mas pode interferir nos reflexos dessa luta, nos seus conflitos, com reflexos malignos disso no desenvolvimento da sociedade. Nesse sentido, Furtado (1998, p 62) argumenta que:

Nesta hipótese, seria de admitir que a evolução das classes trabalhadoras se faça no sentido de crescente identificação com as sociedades nacionais a que pertencem, ou melhor, com um projeto de desenvolvimento social que pode ser monitorado a partir do Estado de cujos centros de decisão participam (FURTADO, 1998, p. 62).

A luta de classes, embora não seja objeto do nosso estudo, é elemento fundamental para compreender os efeitos do desenvolvimento puramente econômico, que não leva em consideração as necessidades e anseios da população que produz a riqueza para esse desenvolvimento.

É a partir da exploração de uma classe, a operária, que a classe capitalista atinge seu objetivo de ascensão econômica. Sem a utilização da força de trabalho, que é comprada pelo capitalista e parte do seu custo de produção, nenhuma tecnologia ou recursos naturais seriam transformados em bens e riqueza, ou seja, não haveria progresso (FURTADO, 1998).

Nesse sentido, essa força de trabalho é vista como agente social, dotado de direitos humanos e de necessidades que devem ser atendidas. Por isso, a intervenção do Estado deve ser baseada na execução de políticas públicas no combate às desigualdades geradas ao longo no processo histórico brasileiro.

Apesar de toda a exploração dos recursos naturais, desde o período colonial, o Brasil ainda é um centro de reservas de recursos naturais, o que nos possibilita um dinâmico mercado interno, capaz de atender às demandas de consumo. Aliado aos recursos naturais, presentes na nossa grande extensão geográfica, temos o avanço do conhecimento e da tecnologia e uma grande disponibilidade de mão de obra, o que nos mostra que a capacidade produtiva do Brasil é autossuficiente e que suas relações internacionais podem e devem ocorrer de forma independente (FURTADO, 1998).

Para isso, é fundamental maior integração e articulação de políticas regionais<sup>9</sup>, em que as potencialidades de cada região sejam otimizadas em busca do desenvolvimento das regiões mais empobrecidas, corrigindo a disparidade e concentração de renda. Essas mudanças não ocorrerão de forma espontânea, mas é necessária uma ação efetiva do Estado que estabeleça novos padrões de desenvolvimento, diferentes dos que se encontra a economia atual, pois a dimensão econômica está em patamar superior às demais dimensões.

---

<sup>9</sup>Será abordado um esboço desse assunto no próximo capítulo, no qual a PDE do Paraná é construída a partir da regionalização do Estado em seis regiões.

Considerando essa atuação do Estado, é possível recriar a identidade e os interesses nacionais que se contraponham aos interesses das grandes empresas internacionais e da lógica do mercado.

O processo histórico de exploração da mão de obra que passa pela colonização, escravização e trabalho livre assalariado gerou no nosso país uma grande acumulação. É fato que a massa da população produziu excedentes e deu uma grande contribuição à constituição da riqueza, que está concentrada nas grandes fortunas da elite brasileira.

Dessa forma, a busca de recursos nos setores privados para atender às demandas sociais do setor público pode e deve ser pensada como forma compensatória, ou seja uma política fiscal e tributária que traga maiores contribuições do setor produtivo pode ser vista como parte da distribuição da riqueza produzida, rumo ao desenvolvimento mais justo.

É nessa busca por um desenvolvimento mais justo que as políticas públicas elaboradas e executadas pelo Estado têm enorme impacto sobre o resultado da meta, podendo esta ser positiva ou negativa. “No contexto de países em desenvolvimento, a necessidade de iniciativas da política pública na criação de oportunidades sociais tem importância crucial” (SEN, 2000, p. 170).

As oportunidades sociais são impulsionadoras do desenvolvimento humano, que, para Sen (2000), é um aliado dos pobres e não dos ricos e abastados. Aos ricos e abastados, a condição econômica lhes garante o acesso aos serviços privados de saúde, de educação e aos demais meios de qualidade de vida, enquanto a população pobre depende dos serviços oferecidos pelo setor público, ou seja, das políticas públicas.

Em um país com solidez econômica, parte de sua população terá acesso ao conforto, à boa alimentação, à medicina e às formas de lazer, à cultura, condições de poupar, investir e diversos outros fatores que representam um padrão de consumo que vai além das necessidades básicas humanas. Por outro lado, como já amplamente citado, o crescimento econômico não gera, por si só, o bem-estar a toda a população, pelo contrário, provoca as contradições sociais, frutos da injusta distribuição de renda, da acumulação.

Sendo assim, se não houver investimentos que garantam a oferta de serviços públicos, haverá outra parte da população, com certeza a maioria, com sérios problemas sociais, sem acesso aos frutos dessa solidez.

No caso do Brasil, em processo de desenvolvimento econômico e com um elevado nível de pobreza e desigualdades sociais, o papel das políticas públicas torna-se de extrema importância.

De acordo com Boschi e Gaitan (2009), na América Latina tem havido uma inversão da direção das políticas públicas, por meio de uma renovada intervenção do Estado na economia e do processo de reversão das condições dos países desse continente, na construção de um desenvolvimento autônomo, com projetos nacionais.

Nesse contexto, o Brasil ganha destaque com a chegada ao poder de governos que atuam como antineoliberais, governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva, em 2002, dando ao Estado o papel de agente principal do desenvolvimento (BOSCHI; GAITAN, 2009).

Com essa visão de que o Estado deve cumprir papel essencial na promoção do novo desenvolvimento, faz-se necessária a realização de reformas, com a perspectiva de que a eficiência econômica esteja a serviço do bem comum. Isso significa incentivar a diversificação e o fortalecimento da produção interna e inovações na política de exportação e importação. Mais uma vez reforçamos que a prioridade deve estar voltada ao abastecimento da população local, atendendo às necessidades humanas e não às de mercado. Investir em pesquisa, em ciência, tecnologia e, acima de tudo, combinar crescimento com igualdade social.

O desafio para o novo desenvolvimento vai além do aspecto econômico, mas tem dimensões sociais, seu objetivo deve ser a inclusão dos agentes historicamente privados de direitos.

As recentes mudanças na administração pública dos países da América Latina e, especialmente, no Brasil, evidenciam que o Estado pode implantar programas que busquem diminuir os impactos das desigualdades geradas pelo sistema capitalista devastador.

Boschi e Gaitan (2009) ainda citam os programas desenvolvidos voltados: à segurança alimentar, às mulheres chefes de família, ao acompanhamento da gravidez, às melhorias no sistema público de saúde, bem como programas de transferência de renda e de ampliação da oferta de empregos. São ações cujos resultados provocam mudanças concretas na vida da população e que os autores identificam como elementos da nova agenda de desenvolvimento.

No caso do Brasil, especialmente, nessa última década, houve grande abertura para a nova agenda do desenvolvimento. Houve a ampliação dos canais de debate com os diversos segmentos da sociedade civil e a realização de conferências de avaliação e elaboração de políticas públicas, com a participação de todos os setores da sociedade. O Estado coordenou o processo de organização dessas conferências e dos diversos conselhos representativos da sociedade, em demonstração de sua disposição em dialogar com ela.

De acordo com Boschi e Gaitan (2009), a máquina administrativa do Estado tem um alto custo à sociedade e precisa estar a serviço dela. Para isso, é preciso que a sociedade conheça essa estrutura de Estado, o que significa democratizar os espaços públicos. Voltando ao processo de abertura ao diálogo com a população, por meio das conferências, trata-se de um espaço em que a máquina pública se coloca à disposição da sociedade e participa do processo de formação e emancipação da população.

Ao conhecer, ainda que por segmentos, a realidade das estruturas do poder público e poder interferir na elaboração das políticas públicas, a sociedade amplia sua condição de cidadã e de agente social. Por outro lado, o governo, provocando essa abertura, demonstra sua decisão e vontade política de envolver a população como coautora das ações de governo.

Essa medida é de extrema importância para o desenvolvimento que almeja crescimento com igualdade. É preciso uma ação conjunta do governo e da sociedade civil para uma correta administração dos bens e recursos públicos, na condução do processo de crescimento econômico, articulado com o bem-estar da população (BOSCHI e GAITAN, 2009).

Os atores e as ações necessários para que o Estado seja fortalecido e crie as condições para o desenvolvimento envolvem especialmente a priorização de políticas públicas, que não sejam pautadas somente no controle inflacionário e fatores econômicos, mas estejam voltadas a garantir os direitos fundamentais da sociedade, como educação, saúde, moradia, trabalho e renda. Reestruturar o Estado e suas políticas de forma que a população pobre, vítima do avanço econômico, seja prioridade (BOSCHI e GAITAN, 2009).

Nessa situação, o indicador surge atuando como mediador para a compreensão do *status quo* de uma sociedade e intérprete dela após a intervenção

do Estado (por meio de uma política pública, com a finalidade de modificar o *status quo* para um *status* mais próximo da concepção de desenvolvimento ideal).

O indicador contribui, desse modo, para a política pública promover o desenvolvimento, as evoluções detectadas, ao longo do tempo, ajudam a compreendermos a atual percepção sobre o que é um desenvolvimento mais adequado.

### 3.3 INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO

Assim como o termo desenvolvimento é complexo para ser definido, também ocorre o mesmo com os indicadores usados para formulá-lo, aplicá-lo e avaliá-lo. As novas características do desenvolvimento, ou se melhor preferirmos, segundo Dowbor (2009), da nova economia voltada para a conciliação entre economia e sustentabilidade do planeta, baseada no tripé dos pilares econômico, social e ambiental, exigem indicadores mais sistêmicos, que possam dar conta de questões complexas para apoiar a tomada de decisão dos agentes condutores das políticas públicas, organizadas para a promoção do desenvolvimento. Prima-se, nesse sentido, pela utilização dos indicadores sistêmicos, que são compostos por um maior número de variáveis e de diferentes tipologias do que os indicadores de primeira geração.

Segundo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2010), tanto para o desenho e quanto para a implantação de Políticas Públicas, Planos e Programas, os indicadores surgem como uma mediação entre a teoria e as evidências da realidade, gerando instrumentos capazes de identificar e medir algum tipo de fenômeno social, estabelecido com base em uma reflexão teórica.

Conforme abordado anteriormente, por muito tempo os termos crescimento econômico e desenvolvimento foram utilizados como sinônimos, ou seja, concebia-se que o crescimento econômico por si só representaria o grau de evolução de uma dada sociedade, bem como seu sucesso. Mais fundo ainda, crescimento econômico era o desenvolvimento em si, pois o acúmulo de riqueza e produção era o que realmente importava no mundo.

Nesse período, intensificado principalmente no pós-guerra, os indicadores que mensuravam as quantificações econômicas, apoiados no sistema de contas

nacionais e na mensuração dos agregados macroeconômicos, ganhavam força nas conduções de políticas públicas.

Esses indicadores, segundo Guimarães e Jannuzzi (2004), são de primeira geração, com natureza bastante restrita e simplória, e dominaram o cenário político mundial. Como exemplos, temos: o PIB (Produto Interno Bruto) e PIB *per capita* (um derivado do PIB individualizado), em que a universalização do PIB *per capita* como indicador de desenvolvimento, a partir da década de 1950, esteve associada aos seguintes fatores:

- a) tratar-se de um dado disponível para a quase totalidade dos países;
- b) constituir-se em uma variável de fácil entendimento;
- c) permitir comparabilidade factível;
- d) relacionar-se a dimensões geralmente reconhecidas como parte integrante do processo de desenvolvimento, tais como o crescimento econômico e a dinâmica demográfica.

Tornando-se padrão universal como único indicador de bem-estar de uma população, o PIB perdurou hegemônico até início dos anos 90 como referência na aplicação de políticas públicas, bem como instrumento balizador comparativo entre sociedades.

Nos anos 80, de acordo com Dowbor (2007), com Reagan nos EUA, e Margareth Thatcher na Inglaterra, dominando o cenário mundial, tudo ainda era concentrado em resultados econômicos financeiros. Sendo assim, havia a supremacia do PIB, domínio este que nos remete ao segundo capítulo desse trabalho, no qual discutiu-se o institucionalismo. Esse é um exemplo claro da força das instituições traçando as escolhas políticas, nesse caso, o uso do indicador de referência no mundo, tanto para unidades federativas quanto municípios.

Porém, ao longo de mais de 30 anos e com crises econômicas nesse período, o indicador começou a ser questionado pelos estudiosos por:

[...] sua incapacidade de refletir a distribuição da renda interna em cada unidade territorial, o fato de ser sensivelmente afetado pela variação cambial e o seu caráter unidimensional, ou seja, não capta outros aspectos essenciais, tais como a educação, saúde, meio ambiente, etc. A constatação de que o crescimento econômico, não provocava, por si só, uma evolução no nível de qualidade de vida da população, levou à busca de novas informações e indicadores que fossem capazes de melhor refletirem as condições de vida. Com progressivo desgaste do PIB *per capita* como indicador do nível de desenvolvimento socioeconômico, os mais diversos

pesquisadores e organismos internacionais passaram a propor e testar outros indicadores substitutos (GUIMARÃES; JANNUZI, 2004, p. 4).

Nesse contexto, no início dos anos 90, aparecem os indicadores sintéticos, entre os quais o IDH desponta como mais popular. Foi por meio do relatório sobre o desenvolvimento humano de 1990, organizado pela ONU, que se iniciou o marco de mudança no paradigma de qual desenvolvimento se almeja para o mundo. Sob a direção de Mahbud ul Haq e nos enfoques de Amartya Sen, o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) publicou que o desenvolvimento deve ser voltado ao atendimento das necessidades básicas do indivíduo. O desenvolvimento é, portanto, um conceito mais abrangente que o econômico.

Por meio do novo indicador que verificava, além do econômico, outros patamares como saúde e educação, começaram a fazer parte do que seria um novo modelo de desenvolvimento que alinhava o econômico (PIB *per capita*) + saúde (longevidade) + educação (alfabetização e taxa de matrícula). Ou seja, originava, assim, uma quebra de paradigma na compreensão de desenvolvimento, que passava do enfoque econômico para o social, o que era apenas o início para a compreensão do atual modelo de desenvolvimento como de seus indicadores. “Na década de 1990, com o IDH do PNUD, assistimos a uma reviravolta, com a visão de que a economia deve servir o bem-estar humano, e não o contrário” (DOWBOR, 2007, p.17).

Com as mudanças que o IDH trouxe como referência de indicador para as políticas públicas - tais como: simplificar a interpretação, permitir construção de modelos visuais para comparação entre diferentes regiões e momentos do tempo, identificar aos gestores que somente incrementar a produção de bens e serviços (crescimento econômico) não é desenvolvimento e acessibilidade a quase todos os países do mundo, permitindo criar *ranking* de desenvolvimento humano - os campos da administração pública foram profundamente atingidos, ou seja, chegou o momento da prioridade ser políticas públicas sociais.

Assim, a questão de como melhor exprimir uma realidade social para modificá-la em prol do bem-estar virou consenso. Graças à força das instituições que tomaram as direções dos processos, como a ONU, o uso do IDH passou a ser universal. Aqui novamente capta-se mais um exemplo de como o institucionalismo é decisivo na escolha da política pública, uma vez que as políticas públicas são

resultantes de quadros anteriores, como abordou-se anteriormente sobre o *path dependency*. O sucesso causado com o relatório do PNUD, associado ao forte papel da instituição ONU, levou à universalidade do uso do indicador.

Usado de maneira geral desde municípios, entes federativos e federações, o IDH deu ares de uma maior sofisticação e demanda do setor público. O lado social ganhou espaço nas análises de busca do bem-estar e os indicadores sintéticos ou também classificados como sociais começaram a ser utilizados com grande frequência. Esses indicadores, que enriquecem a interpretação da realidade social, melhorando a formulação, implementação e avaliação da política pública, são definidos como:

Um indicador social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma. Os indicadores sociais se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e sociedade civil e permitem aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais. Para a pesquisa acadêmica, o indicador social é, pois, o elo entre os modelos explicativos da Teoria Social e a evidência empírica dos fenômenos sociais observados. Em uma perspectiva programática, o indicador social é um instrumento operacional para monitoramento da realidade social, para fins de formulação e reformulação de políticas públicas (JANNUZZI, 2002, p.2).

Com essa nova metodologia de interpretar a realidade em maior profundidade que anteriormente, surgem segmentações específicas de classificações dos indicadores sociais, segundo as diversas aplicações a que se destinam, sendo a classificação mais comum a divisão dos indicadores conforme a área temática da realidade social a que se referem.

Há, assim, os indicadores de saúde (percentual de crianças nascidas com peso adequado, por exemplo), os indicadores educacionais (escolaridade média da população de quinze anos ou mais, por exemplo), os indicadores de mercado de trabalho (rendimento médio real do trabalho, etc.), os indicadores demográficos (taxa de mortalidade, etc.), os indicadores habitacionais (densidade de moradores por domicílio, etc.), os indicadores de segurança pública e justiça (roubos à mão armada por cem mil habitantes, etc.), os indicadores de infraestrutura urbana (percentual de

domicílios com esgotamento sanitário ligado à rede pública, etc.), os indicadores de renda e desigualdade (nível de pobreza, etc.).

Há classificações temáticas, ainda mais agregadas, usadas na denominação dos Sistemas de Indicadores Sociais, como os Indicadores Socioeconômicos, de Condições de Vida, de Qualidade de Vida, Desenvolvimento Humano ou Indicadores Ambientais (JANNUZZI, 2002, p.4).

Segundo o autor, há outra classificação quanto à natureza do ente indicado em relação ao indicador social:

- a) indicador-insumo (*input indicators*) quando recurso: são normalmente, indicadores de alocação de recursos para políticas, por exemplo, gasto monetário *per capita* em saúde;
- b) indicador-processo (*process indicators*) quando processo: são indicadores intermediários, por exemplo, números de consultas de saúde realizadas em baixa complexidade no primeiro mês;
- c) indicador-produto (*outcome* ou *output indicators*) quando realidade empírica: são indicadores referidos às variáveis resultantes de processos sociais complexos, como condições de vida e saúde.

Em alguns casos, os indicadores de insumo e processo são reconhecidos como indicadores de esforço, já os indicadores de produtos são percebidos como de resultado. Finalizando essas classificações feitas por Jannuzzi (2002), encontramos lotação dos indicadores no tocante aos três aspectos relevantes da avaliação dos programas sociais:

[...] indicadores para avaliação da eficiência dos meios e recursos empregados, indicadores para avaliação da eficácia no cumprimento das metas e indicadores para avaliação da efetividade social do programa, isto é, indicadores para avaliação dos efeitos do programa em termos de justiça social, de contribuição para aumento da sociabilidade e engajamento político, enfim, dos efeitos do programa em termos mais abrangentes de bem-estar para a sociedade (NEPP; CARDOSO, 1999 apud JANNUZZI, 2002, p. 5).

A abordagem mais técnica e científica sobre indicadores (todos os tipos deles, não só os sociais como trabalhamos) classifica-os da seguinte forma:

- a) indicador simples/composto;
- b) indicador descritivo/normativo;
- c) indicador qualitativo/quantitativo;
- d) indicador objetivo/subjetivo;

- e) indicador insumo/fluxo/produto;
- f) indicador esforço/resultado;
- g) indicador *performance*/estoque;
- h) indicador eficiência/eficácia/efetividade social;
- i) indicador absoluto/relativo.

Todavia, para o propósito da presente pesquisa, vamos ater somente às classificações mencionadas por Jannuzzi (2002), que são suficientes para esse fim, pois focamos em indicadores compostos (sociais, sintéticos e sistêmicos).

Os indicadores sociais também ganharam forças graças a problemas ocasionados por limitações do IDH em: reduzir o desenvolvimento humano em apenas três esferas, estabelecer padrões mínimos de qualidade de vida válidos para todos os países e culturas, atribuir ponderação igual aos seus três componentes, entre outras, que abordaremos em breve.

No intuito de desenvolver um indicador composto de um conjunto maior de abrangências sociais e utilizar na administração pública, animados pelo sucesso do IDH, várias instituições de pesquisa e órgãos públicos brasileiros contribuíram tentando, obviamente, também mensurar o desenvolvimento.

Utilizando como marco teórico o conceito de déficit social como sendo a parcela da população não atendida por programas ou bens públicos sociais e privados, de acordo com um padrão desejável de bem-estar, foram desenvolvidas várias experiências brasileiras.

No quadro sintético a seguir (Quadro 5), são esboçadas algumas das principais experiências brasileiras, segundo Guimarães e Jannuzzi (2004), nessa tarefa de grande valor para a ciência social.

Esses indicadores, como já citado, referem-se ao período até 2004. Desde então, vários outros foram criados, como IRBEM (Indicadores de Referência do Bem-Estar do município de São Paulo), IFDM (Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal), IPDM (Índice Ipardes de Desenvolvimento Municipal), IQD (Índice de Qualidade do Desenvolvimento do IPEA), sistemas integrados de indicadores de qualidade de vida nas cidades, na linha da 'Nossa São Paulo', outros disponíveis na ENAP e demais.

Todavia, a amostra de indicadores sintéticos e sistêmicos a serem analisados restringe-se aos novos indicadores de desenvolvimento, expostos por Gadrey e Jany-Catrice (2010). Isso porque buscamos contribuir, por meio do estudo da PDE,

verificando qual conceito de indicador poderia melhorar os conceitos sobre desenvolvimento, não importando sua nomenclatura específica.

Os indicadores apontados pelos autores são experiências realizadas em vários países no mundo, onde o aprofundamento no assunto do novo modelo de desenvolvimento e políticas públicas com indicadores sistêmicos se encontra em um estágio de maior avanço que o Brasil e apresentam experiências mais consolidadas e com maiores estudos a respeito da matéria. Enfatiza-se que há centenas de indicadores classificados como sintéticos, sociais, sistêmicos ou também subjetivos, espalhados pelo globo. No entanto, esta pesquisa se concentrará nas referências internacionais de Gadrey e Florence também pelos motivos expostos na introdução.

Instituição/Publicação	Índice	Objetivo (seg. citações selecionadas)	Documento de referência
Fundação João Pinheiro MG	IDH-M : Índice de Desenvolvimento Humano Municipal  ICV: Índice de Condições de Vida Municipal	"...avaliar e monitorar o nível de desenvolvimento humano e de condições de vida no âmbito dos municípios... enquanto o IDH utiliza quatro indicadores básicos... o ICV utiliza, além desses quatro, um conjunto de 16 indicadores... de forma a captar da forma mais abrangente possível o processo de desenvolvimento social."	FJP. <b>Desenvolvimento humano e Condições de vida: Região Metropolitana de Belo Horizonte 1980-1991</b> . BH. FJP/PNUD/IPEA/Fapemig, 1998.
Fundação Cide RJ	IQM Índice de Qualidade Municipal - verde - carências - nec. habitacionais - sustent. fiscal	"... índice que pretende contribuir para um maior conhecimento da realidade fluminense ...na intenção de subsidiar Governo e Prefeituras no direcionamento de suas políticas... com o objetivo de capturar uma dada distância entre a realidade existente ... e o desenho de uma sociedade ideal, na qual se vivencie um elevado grau de equidade e cidadania plena..... cruzamento de 42 variáveis..."	Cide. <b>Índice de Qualidade dos Municípios:verde</b> . RJ, Cide/Faperj, 2000. Cide. <b>Índice de Qualidade dos Municípios: carências</b> . RJ, Cide/Faperj, 2001. Cide. <b>Índice de Qualidade dos Municípios: necessidades habitacionais</b> . RJ, Cide/Faperj, 2001. Cide. <b>Índice de Qualidade dos Municípios:sustentabilidade fiscal</b> . RJ, Cide/Faperj, 2002.
SEADE – SP Sistema Estadual de Análise de Dados	IPRS: Índice paulista de Responsabilidade Social  IVJ: Índice de Vulnerabilidade Juvenil	" Em 2000, a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo contratou os serviços técnicos da Fundação Seade... desenvolver uma metodologia capaz de classificar os municípios ... monitoramento de prioridades ...para caracterizar os municípios quanto 'as condições de vida da população e às ações públicas direcionadas para seu aprimoramento..."	São Paulo.Estado.Assembléia Legislativa. <b>Índice Paulista de Responsabilidade Social</b> . São Paulo, Seade, 2001.  Madeira, F.R. <b>Monitoração de prioridades de desenvolvimento com equidade social. 2º Seminário Fluminense de Indicadores</b> , Rio de Janeiro, 2001.p.7:16.
SEI – BA Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia BA	IDS: Índice de Desenvolvimento Social  IDE: Índice de Desenvolvimento Econômico	"... medidas de Desenvolvimento mais atualizadas... que permitam avaliar as políticas públicas, orientar a intervenção dos níveis de governo e instrumentar (sic) os vários segmentos da sociedade na demanda por melhorias... [classificando] os municípios em ordem decrescente ... obtido através da média geométrica dos escores padronizados..."	SEI <b>Índices de desenvolvimento econômico e social: municípios baianos 2001</b> . Salvador, 2002.
Fundação Economia e Estatística RS	ISMA: Índice Social Municipal Ampliado	"..... elencar os municípios ... segundo suas condições sociais e econômicas... em relação a quatro grupo de indicadores: Condições de Domicílio e Saneamento, Educação, Saúde e Renda"... totalizando um número de 14 indicadores... contribuindo, dessa forma, para uma alocação mais criteriosa dos recursos públicos."	Winckler,C.R. <b>Índice social municipal ampliado para o Rio Grande do Sul 1991-98</b> . Porto Alegre, FEE, 2002 (Documentos FEE 48)
Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/PUC-Minas MG	IQVU: Índice de Qualidade de Vida Urbana  IVS: Índice de Vulnerabilidade Social	"... este índice busca expressar a oferta e o acesso da população a serviços e recursos urbanos de 11 setores...nas 81 UP [Unidades de Planejamento]... Sua construção contou com a participação de 13 gestores setoriais e regionais que definiram os temas a serem considerados – as "Variáveis" do índice – e, ao final, os peso com que cada variável entraria no cálculo...A partir daí, a equipe coordenadora desenvolveu extensa pesquisa com cerca de 40 órgãos públicos e privados, que permitiram a formulação dos 75 indicadores..."	NAHAS, M.I.P. Metodologia de construção de índices e indicadores sociais como instrumentos balizadores da Gestão Municipal da Qualidade de Vida Urbana: uma síntese da experiência de Belo Horizonte. In HOGAN,D.J <i>et al.</i> <b>Migração e Ambiente nas Aglomerações Urbanas</b> . Campinas, NEPO, 2002, p.465-487.
INEP/Cedeplar/N EPO	IMDE: Indicador Municipal de Desenvolvimento Educacional	"... indicador sintético que reflita a qualidade e o desenvolvimento do sistema educacional brasileiro no âmbito municipal e subsidie o processo de decisão e avaliação de políticas públicas educacionais...[seguindo] três etapas: (1) análise exploratória dos indicadores municipais de forma a avaliar sua adequação para análise estatística proposta; (2) análise fatorial dos dados..."	Cunha,J.M.P. <i>et al.</i> Proposta metodológica de elaboração de indicador educacional sintético para os municípios. <b>Revista Brasileira de Estudos Populacionais</b> , Campinas, 2001.

Quadro 5 – Alguns indicadores sintéticos propostos no Brasil  
Fonte: Guimarães; Januzzi (2004, p.11)

### 3.3.1 Indicadores tradicionais: PIB e IDH

Como abordado anteriormente, existe uma escala de duração ao longo da história da supremacia desses dois indicadores sobre a utilização nas políticas públicas e, por fim, na busca por mensurar o desenvolvimento.

Durante o período pós-guerra, até início dos anos 90, o PIB dominava o cenário mundial. Com o PNUD, produzido pela ONU, surge o ciclo de estrelismo do IDH e, recentemente, com o aumento das preocupações climáticas, com o movimento pela sustentabilidade, com a crise financeira e outros fatores, a produção de indicadores sintéticos ganha um campo fértil e vem se impondo como essencial para a tomada de decisões dos agentes políticos mundiais.

Todavia, os indicadores anteriores têm fortes expressões nas políticas públicas. O PIB, por exemplo, apenas ganhou concorrente, porém possui grande papel nesse cenário, só com menor força para tomada de decisões, mas se mantém como carro-chefe de discurso político de várias nações. É comum ainda ouvirmos comentários que o país está indo bem porque seu PIB aumentou, ou que as conduções políticas dependem da estimativa de crescimento ou não do PIB, ou que o crescimento econômico produzido aponta a capacidade de administração do governo. Para Dowbor (2009, p. 1),

PIB, como todos devem saber, é o produto interno bruto. Para o comum dos mortais que não fazem contas macroeconômicas, trata-se da diferença entre aparecerem novas oportunidades de emprego (PIB em alta) ou ameaças de desemprego (PIB em baixa). Para o governo, é a diferença entre ganhar uma eleição e perdê-la. Para os jornalistas, é uma ótima oportunidade para darem a impressão de entenderem do que se trata. Para os que se preocupam com a destruição do meioambiente, é uma causa de desespero. Para o economista que assina o presente artigo, é uma oportunidade para desancar o que é uma contabilidade clamorosamente deformada.

Mas tecnicamente o que é o PIB? O Produto Interno Bruto é composto de duas partes. A primeira é o valor comercial de todos os bens e serviços vendidos no país durante um ano. A segunda parte é o custo de produção dos serviços não comerciais das administrações públicas: ensino público, serviços dos governos municipais, estaduais e federais. Assim, o PIB é um fluxo de riqueza puramente comercial e monetário, em que o crescimento é a progressão do PIB, isto é, o

aumento do volume de toda a produção de bens e serviços vendidos, produzidos por um trabalho remunerado (GADREY; JANY-CATRICE, 2010, p.32).

A fórmula para o cálculo do PIB de um país é a seguinte:

$$\text{PIB} = \text{C} + \text{I} + \text{G} + \text{X} - \text{M}$$

Em que C (consumo privado), I (investimentos totais feitos no país), G (gastos dos governos), X (exportações) e M (importações). Os indicadores derivados do PIB, como: PIB *per capita* e PIB-M (municipal), têm mesma metodologia de cálculo, as únicas diferenças são: no PIB *per capita*, divide-se o resultado pelo número de habitantes da unidade amostrada a ser medida e no PIB-M, a referência espacial geográfica é o território municipal. Ou seja, todo o cálculo para aferir o desenvolvimento de uma determinada população tem um viés financeiro e pode ter como efeito as seguintes consequências:

- a) tudo que pode ser vendido e tem um valor monetário agregado aumentará o indicador e o crescimento, o que necessariamente corresponde a um aumento de bem-estar individual ou coletivo;
- b) atividades e recursos que formam o bem-estar, mas que não possuem valor comercial, não têm custo monetário direto de produção, não aumentam o PIB, como, por exemplo, trabalho doméstico, pastoral da criança, medicina preventiva, campanhas educativas de preservação do meio ambiente, entre outros.

Esse indicador mede apenas *outputs*, isto é, quantidades produzidas e não os *outcomes* (resultados em termos de satisfação e de bem-estar pelo consumo desses bens e serviços) (GADREY; JANY-CATRICE, 2010).

Em um teor maior de análise sistêmica desse indicador, identificamos outras limitações não condizentes ao desenvolvimento, como:

- a) As perdas do patrimônio natural não são contabilizadas, porém as atividades de destruição são contabilizadas de maneira positiva, por exemplo, ao se retirar madeira de uma determinada floresta de modo remunerado e vendendo seu produto, estamos aumentando o PIB, todavia o estrago causado pelo desmatamento não entra no cálculo. O mesmo acontece com a extração do petróleo, ou seja, quanto mais se extrai e transforma em energia ou transforma em valor monetário, mais se aumenta o PIB, porém, a redução da reserva natural não é contabilizada, como se o recurso fosse infinito, no

entanto, sabemos que é justamente o contrário. Nesse caso, contabilmente falando, era para ocorrer uma descapitalização. Ou seja, países “produtores de petróleo” deveriam ficar cada vez mais pobres em termos de contas nacionais, por descapitalizarem, reduzindo as reservas, pois uma hora elas chegarão ao término;

b) As perdas de bem-estar provocadas pelo crescimento econômico, como, por exemplo, o mal-estar do engarrafamento de trânsito, não são contabilizadas, pelo contrário, o aumento de veículos, o consumo de combustíveis e pneus dos automóveis são contabilizados positivamente. Ou seja, um trânsito superpopuloso e ineficiente aumenta o PIB, já o estresse, a desorganização, os problemas sociais e outros oriundos não são calculados;

c) A redução ao acesso a bens gratuitos é contabilizada positivamente pelo PIB, por exemplo, um balneário público, ao receber visitantes de forma gratuita e produzir lazer, não contribui para o aumento do PIB, já ao ser privatizado, cobrando pelo acesso, aumenta o PIB; é a noção de atribuição financeira aos bens e serviços como forma de “valor”;

d) Quanto menor o acesso livre ao conhecimento, maior o PIB, por exemplo, a disseminação de conhecimento, por meio de obras científicas, quando há o acesso restringido pelas editoras, reivindicando direitos autorais, o que na verdade são direitos editoriais, aumentam o PIB, já o acesso livre e gratuito reduz o PIB, pois cada acesso gratuito significa uma compra a menos;

e) Não se calcula o “tempo livre”, que fortalece o bem-estar humano, como riqueza. No intuito de se obter mais resultado com mais trabalho, o descanso, o tempo livre para lazer e bem-estar da saúde reduzem o PIB, pois não produzem horas/trabalho que implicam aumento de produtos;

f) Não se contabiliza nenhuma forma de trabalho voluntário como positiva, muito pelo contrário, caso uma atividade desta tome lugar de uma atividade executada por empresa privada, o PIB diminui. Exemplificando, quando uma entidade sem fim lucrativo promove programas educativos para a redução do fumo, com a finalidade de melhorar a qualidade de vida, ela contribui para a redução do PIB, pois diminui a venda de cigarros, as doenças originárias do consumo dele, a venda de remédios, os números de consultas médicas pagas, entre outras. Ainda, a Pastoral da Criança, por exemplo, ao fazer campanha voluntária de combate à desnutrição infantil, reduz o PIB, pois, ao

promover o bem-estar, reduz, em longo prazo, o consumo de medicamentos. Além disso, esse tipo de trabalho não é computado.

Tecnicamente, para Guimarães e Jannuzzi (2004), o PIB apresenta como desvantagens: ser incapaz de refletir a distribuição de renda interna em cada unidade territorial, ser sensivelmente afetado pela variação cambial e o seu caráter unidimensional, ou seja, não capta os aspectos essenciais, tais como: educação, saúde, meio ambiente, etc.

Já para Dowbor (2007), o PIB não mede o bem-estar, interessa-se apenas pelo equivalente monetário de um grupo restrito de atividades, não serve para representar desenvolvimento, uma vez que não permite ao cidadão saber o que está sendo feito em correspondência às suas opções econômicas, sociais e ambientais. E, ainda, esta sendo feito a conta errada, pois é possível que a contabilidade nacional não considere a redução dos estoques naturais como o petróleo, por exemplo, e também o trabalho doméstico sem remuneração.

Para Dowbor (2007), não há como conciliar a sustentabilidade com este modelo econômico atual, em que a destruição da natureza seja positiva em números contábeis e desconsidera que sua redução se aproxima ao finito, é ilógico:

O sistema econômico que nós montamos não é circular, de reciclagem, e sim um sistema linear. Pegamos recursos naturais, transformando-os em uma indústria, consumimos, e jogamos no lixo sob a forma de plástico. Com isso, estamos acabando com o petróleo no planeta. E não estamos recolocando de volta as bases energéticas utilizadas. O petróleo se acumulou durante centenas de milhões de anos e nós teremos acabado com ele em 200 anos. A conta que fazemos deste processo é o PIB, o Produto Interno Bruto. Ele é bruto porque não calculamos a reposição desses processos. O PIB não mede os resultados em termos de qualidade de vida da população. Ele mede o fluxo desse processo linear da rapidez com a qual estamos utilizando os recursos (DOWBOR, 2009, p. 2).

São esses aspectos levantados que fazem com que o “midiático” PIB tenha seu lugar repensado, servindo, sim, para seu fim legítimo econômico, mas não como instrumento para aferir desenvolvimento, pois o sentido de desenvolvimento é muito maior que crescimento econômico.

O PIB, tão indecentemente exibido na mídia, e nas douradas previsões dos consultores, merece ser colocado no seu papel de ator coadjuvante. O objetivo é vivermos melhor. A economia é apenas um meio. É o nosso avanço para uma vida melhor que deve ser medido (DOWBOR, 2009, p.6).

O PIB, diante desses apontamentos, não pode ser indicador universal de desenvolvimento, de bem-estar, evolução social ou de outro termo que seja usado para verificar progresso de uma sociedade. Ele deve ser usado, em sua finalidade puramente econômica, pois não é justo e nem coerente aceitarmos a tese que uma determinada população vai bem porque seu PIB está em progressão. Podemos ter situações, como já verificadas, como o caso da Arábia Saudita, por exemplo, em que o PIB vai bem, mas o povo vai mal, pois o país apresenta extrema desigualdade social, alta concentração de renda e grandes problemas de insatisfação.

Mas o PIB sempre aumenta, devido à exploração do petróleo. Será que realmente o país está em desenvolvimento? Ou um determinado ramo da economia da Arábia Saudita está em expansão? Ou ainda, se refeito o sistema de contas nacionais e considerada a descapitalização pelo esgotamento deste bem finito, será que o crescimento econômico permanecerá?

Cenários como esse, são exemplos tácitos da limitação desse indicador para esse determinado fim. O modelo consumista econômico não tem mais a soberania de antes, as mudanças já se iniciaram e a sensibilidade social possui grande respaldo atualmente - não o seu devido, mas o necessário para efetivar a mudança (DOWBOR, 2007).

O surgimento de novas espécies de indicadores como sintéticos e sistemas de indicadores para a condução de políticas significa que estamos refazendo nossas contas, percebendo que aquela situação é impossível de ser admitida, e é limitada demais para os anseios dessa atual sociedade.

O que se quer aqui indicar não é uma oposição de pura crítica ao PIB, pois ele possui seu respaldo junto ao seu fim primário, o econômico. Nossa constatação é que a contabilidade nacional necessita de um reordenamento para poder cooptar os efeitos de problemáticas multidimensionais, que somente pela integração de dados econômicos não conseguimos capturar.

Cortamos as nossas florestas, destruímos a camada orgânica do solo, liquidamos as reservas de petróleo, esgotamos os lençóis freáticos de água, e nada disto é contabilizado, a não ser como valor positivo no produto vendido, sem desconto dos custos ambientais. Em termos contábeis, o PIB é calculado de forma errada. Nenhuma empresa ou administração pública teria as suas contas aprovadas se não levasse em conta a redução de estoques (DOWBOR, 2007, p.16).

A era dos discursos políticos vangloriando o aumento do PIB como sinônimo de eficiente gerenciamento público não pode mais para ser admitida, nem ser considerada como o máximo da eficácia política. Vários olhares críticos voltaram à cena, independentemente de lado político-partidário. Não há espaço permitindo essa situação, as questões sociais e ambientais roubaram a cena, passando a ser enfocadas como essenciais para os embates eleitorais e de condução de governos pós-eleições.

Concluindo, a primazia do PIB, em relação às escolhas políticas, teve cientificamente comprovada sua redução, deixando espaço para meios mais abrangentes e eficazes de captação do grau de evolução da nossa sociedade, ou seja, para os indicadores sintéticos e os sistemas de indicadores.

Como já exposto antes, a permanência do PIB como indicador de referência para avaliação de políticas públicas no mundo teve seu auge até início da década de 90. Com a divulgação do relatório do PNUD, da ONU, em que se enfatiza uma reavaliação do nosso modelo de desenvolvimento, criou-se o IDH como um indicador mais completo para avaliar o desenvolvimento mais voltado ao ser humano. Isso não significa que antes da década de 1990 não houvesse nenhuma manifestação pelas deficiências do PIB, muito pelo contrário.

De acordo com MPOG (2010), tal paradigma começou a mudar na década de 1960, também nos EUA, quando se percebeu que os índices de desenvolvimento econômico, tal como o PIB *per capita*, não explicavam as lacunas existentes no processo de desenvolvimento social. No ano de 1966, surgiu, pela primeira vez, na obra coletiva organizada por Raymond Bauer, a expressão “Indicadores Sociais”. Tais indicadores tinham como finalidade avaliar as mudanças socioeconômicas na sociedade americana decorrentes da corrida espacial.

Já em 1969, o então presidente Nixon criou o Serviço Nacional de Metas e Pesquisas, com propósito de, anualmente, elaborar e divulgar informações acerca do estado social da nação. Em 1970, houve um grande avanço na produção de indicadores sociais patrocinados por organismos nacionais e internacionais (ONU, OCDE, OMS e outros), com a divulgação de índices regionais, nacionais e supranacionais, permitindo, inclusive, a comparação das condições de vida entre os países (MPOG, 2010).

Em 1980, a crise fiscal e a visão de um Estado mínimo, economicamente eficiente, adotada principalmente na Inglaterra e nos EUA, levaram a certo desprezo

pelos indicadores sociais. A partir da década de 1990, contudo, os indicadores sociais e ambientais assumiram um papel de destaque, quando novos temas, como desigualdade social, qualidade de vida, direitos humanos, liberdades políticas, desenvolvimento sustentável, responsabilidade social e biodiversidade, passaram a compor a pauta de governo da maioria das nações. Isso graças também ao poder da instituição ONU que, em 1990, divulga o PNUD, com o IDH interpretando esses novos temas (MPOG, 2010).

Nesse momento de mudança de paradigma sobre o desenvolvimento que melhor condiz com o *welfare state*, de econômico para o social (humano), concluí-se que o IDH se impôs graças ao poder da instituição que o desenvolveu, por possuir maior valor midiático, analisar mais que a esfera financeira, permitir, por meio de sua simplicidade, a formação de *rankings* e “simbolizar” a abordagem do desenvolvimento do homem.

Segundo Oliveira e col. (2010, p.82), o IDH é composto por três dimensões do desenvolvimento social:

- a) longevidade (expectativa de vida ao nascer): indicador que mostra a quantidade de anos que uma pessoa nascida em uma determinada localidade possa viver;
- b) educação (alfabetização e taxa de matrícula): são utilizados dois indicadores nessa dimensão, a taxa de alfabetização de pessoas com mais de 15 anos que possuem peso 2 e o somatório das pessoas matriculadas em algum curso, independentemente da idade;
- c) renda (PIB *per capita*): a renda é calculada com base no PIB *per capita* do país, por existirem diferenças no custo de vida de um país para outro, a renda medida pelo IDH é em dólar PPC (paridade do poder de compra), o que elimina essas diferenças.

Ainda para Oliveira e col. (2010, p.83), antes da realização do cálculo do IDH propriamente dito, deve-se criar um índice para cada uma das três dimensões anteriormente citadas. Sendo estabelecidos valores mínimos e máximos fixos para cada uma das seguintes dimensões:

- a) esperança de vida ao nascer: 25 anos e 85 anos;
- b) alfabetização adulta: 0% e 100%;
- c) taxa de escolaridade bruta combinada: 0% e 100%;

d) PIB real *per capita* (dólares PPC): 100 e 40.000 dólares (PPC).

Quando para um indicador qualquer, uma sociedade permanecer no ponto mínimo, o valor normalizado do índice será zero; se ela alcançar o ponto máximo, o valor normalizado do índice será um. Portanto, a escala para cada indicador é fixada entre 0 e 1. Cada um desses índices de dimensão normalizado entra no IDH com o mesmo peso (1/3) (OLIVEIRA e Col., 2010, p.83).

Para Oliveira e col. (2010, p.84):

“O IDH não admite substituição entre as suas três dimensões – a questão de quanto de renda se deve abrir mão em troca de um ano a mais de vida não faz sentido no contexto do IDH. Assim, tem-se que:”

- $L = \frac{EV - 25}{60} (1)^2$ , em que L = longevidade e EV = esperança média de vida;
- $E = \frac{2TA + TE}{3} (2)^3$ , em que E = educação, TA = taxa de alfabetização e TE = taxa de escolarização;
- $R = \frac{\log_{10} PIB_{pc} - 2}{2,60206} (3)^4$ , em que R = renda e  $\log_{10} PIB_{pc}$  = logaritmo decimal do PIB *per capita*.

Deste modo, o uso de pesos iguais deve-se ao fato de as dimensões do IDH serem equitativamente valiosas. Para tanto, o IDH é resultado de uma média aritmética simples dos índices das três dimensões, exposto da seguinte forma:

IDH = (L + E + R) / 3. Ou seja, a soma de longevidade, educação (ênfase na alfabetização) e renda, dividido por três.

Ainda, Oliveira e col., (2010, p.84), abordam que “o IDH pode variar entre os valores de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total). De acordo com o valor alcançado, o país é classificado em um dos seguintes níveis de desenvolvimento”:

a) Baixo – até 0, 499;

- b) Médio – entre 0, 500 e 0, 799;
- c) Alto – igual ou superior a 0, 800.

Por esboçar esta forma simples e prática, teve início a criação de *rankings* mundiais sobre o IDH que permitem a inúmeros países perceber como se situam em esfera global e, também, começar a investir mais no parâmetro saúde e educação. Inicialmente, a preocupação maior das nações foi de melhorar seu IDH para subirem no *ranking*. Nos países as situações foram similares, nas suas devidas proporções, pois começaram a utilizar os *rankings* para as unidades federais e também municípios (IDH-M). Esse indicador, em nível municipal, passou a ser critério de elegibilidade de municípios para as políticas sociais (GUIMARÃES e JANNUZZI, 2005).

De acordo com Guimarães e Jannuzzi (2005), o IDH-M é uma versão do IDH para municípios, desenvolvido no Brasil pela fundação João Pinheiro e pelo IPEA, para fazer o primeiro estudo referente ao desenvolvimento em nível municipal nas cidades mineiras, no ano de 1996.

Ele também trabalha as três dimensões renda, educação e longevidade, no entanto, com o intuito de maior precisão, os indicadores de renda e educação sofreram algumas modificações:

Na nova versão, para aferir o nível de desenvolvimento dos municípios, as dimensões consideradas são as mesmas – Educação, Renda e Longevidade –, mas alguns dos indicadores usados em duas delas são diferentes. Na Educação, o indicador número médio de anos de estudo da população adulta (25 anos ou mais de idade) foi substituído pela taxa bruta de frequência à escola; na Renda, o indicador renda familiar *per capita* média foi substituído pela renda municipal *per capita* (renda média de cada habitante do município) (GUIMARÃES, JANNUZZI, 2005, p.80).

Para Guimarães e Jannuzzi (2005, p.80-81), embora a adaptação tenha sido construída para identificar características mais precisas e ter grande credibilidade institucional, algumas críticas precisam ser evidenciadas:

- 1) Na dimensão renda, a opção pelo indicador renda municipal *per capita*, em lugar da renda familiar *per capita* média (da versão primeira), despreza a família como verdadeira unidade de consumo dos indivíduos e não contempla indicadores do nível de desigualdade da distribuição da renda e de aferição da proporção de pessoas e/ou famílias situadas abaixo de determinado nível de renda (proporção de famílias pobres ou indigentes, por exemplo);

- 2) Na dimensão educação, a adoção da taxa bruta de frequência à escola, indicador mais precário que o número médio de anos de estudo (da versão primeira), essa taxa não permite a identificação daqueles que, em idade escolar, deveriam, mas não frequentam qualquer estabelecimento de ensino, bem como não revela o grau de distorção entre idade e série cursada;
- 3) Na dimensão longevidade, se sobressai o problema de um único indicador (esperança de vida ao nascer) ser usado para avaliar condições de saúde e salubridade existentes no município.

Todavia, no Brasil, o IDH-M é utilizado como referência e balizador das políticas públicas sociais, além de, em certos planos ou programas governamentais, como o caso da PDE paranaense (que será abordado no capítulo seguinte), ser definidor do rumo orçamentário e financeiro, ou seja, torna-se a principal referência para formulação, execução e avaliação da política pública.

A partir de 1990, com o PNUD, o enfoque sobre os indicadores de segunda geração, compostos ou sintéticos começaram a ser maiores e a própria ONU começou a produzir e disseminar mais esse tipo de aferidor de desenvolvimento, como, por exemplo, IDH-G (Índice de Desenvolvimento Humano, voltado ao Gênero, avaliando as diferenças entre homens e mulheres), IPF (Índice de Participação Feminina) e IPH (Índice de Pobreza Humana). Esses quatro indicadores, com destaque absoluto para o IDH, formam o grupo de indicadores de desenvolvimento do PNUD (GUIMARÃES e JANNUZZI, 2005).

De acordo com Guimarães e Jannuzzi (2005, p.76), dentre as vantagens do IDH, podemos destacar:

- a) o reduzido número de dimensões utilizadas na construção do índice tem servido para manter a simplicidade de entendimento dele a um público amplo e diversificado;
- b) tem permitido a construção de modelos visuais, que facilitam a comparação entre diferentes regiões ou diferentes momentos do tempo;
- c) teve o mérito de indicar aos gestores que desenvolvimento não é o simples incremento da produção de bens e serviços, introduzindo nesse debate conceitos de saúde e educação;

d) os dados relativos aos componentes do índice são acessíveis em quase todos os países do mundo, possibilitando a comparação entre eles e criando *rankings* de desenvolvimento humano;

e) simboliza a mudança da contabilidade nacional do viés econômico para o social.

Para Dowbor (2009), o IDH representa o marco das discussões sobre as alternativas contábeis de medir o desenvolvimento. Seu forte respaldo institucional levou-o à condição de referência para políticas públicas e criou o espaço midiático.

Segundo Gadrey e Jany-Catrice (2010), o IDH representa a abordagem de desenvolvimento com preocupações humanas e sociais, no início das mudanças para se calcular as riquezas de uma nação. No entanto, o IDH apresenta limitações, de acordo com Guimarães e Jannuzzi (2005), onde serão algumas comentadas a seguir.

A primeira limitação, elencada por Guimarães e Jannuzzi (2005, p.77), é que guarda relação direta com um superdimensionamento desse índice, geralmente lastreado em um processo de negligenciamento do entendimento de que um indicador nada mais é do que a medida operacional do conceito. Ou seja, a avaliação da melhoria das condições de vida ou do desenvolvimento humano em países, unidades da federação e municípios reduz-se a uma apreciação da variação do indicador construído, quando a questão é bem mais ampla, pois desenvolvimento humano possui dimensões complexas, não somente as abrangidas no indicador. Por exemplo, caso não haja variação no índice de um ano a outro, isso não significa que foram ou não realizados esforços de políticas para mudança social. Aqui pode haver a troca do indicador (parte, medida do conceito operacional) pelo conceito (todo, problemática com dimensões complexas).

A segunda limitação é que define, por meio de seu forte papel universal, padrões mínimos de qualidade de vida, válido para todos os países e culturas. Ou seja, padroniza, assim como o PIB, o que é desenvolvimento humano, não se consideram particularidades regionais, hábitos de consumo e satisfação.

A terceira limitação é por ser de uma ponderação arbitrária, construída de um “consenso” sobre o que é bem-estar social. Melhor dizendo, ao atribuir igualmente um terço de peso para cada componente, não se considera o que é mais importante para a localidade ou sociedade a ser mensurada, garantindo que todas as nações, por exemplo, considerem de igual importância a renda, escolaridade e longevidade;

A quarta limitação é que o processo de construção do índice representa uma problemática, por misturar indicadores de estoque (alfabetização e expectativa de vida) com indicadores de fluxo (escolaridade bruta e PIB *per capita*). Por ser o PIB *per capita* mais suscetível às oscilações econômicas, o aumento do IDH, por meio do aumento somente na renda, não representa as transformações reais ocorridas na situação de uma sociedade.

A quinta limitação é que o processo de medição do desenvolvimento humano é baseado em grandes médias nacionais que terminam por ocultar as disparidades existentes no interior de cada país.

Nesse sentido, por exemplo, o IDH não permite diferenciar, a um dado nível de PIB *per capita*, qual a incidência de pobreza que ocorre como resultado da desigualdade de renda em cada país. Com efeito, a utilização exclusiva do PIB *per capita* como indicador pode encobrir expressivas desigualdades de renda, como ocorre no caso brasileiro (GUIMARÃES, JANNUZZI, 2005, p. 80).

Por fim, a sexta limitação, que oculta mais do que revela. No tocante ao que chamamos de progresso, o problema está em considerar avanço somente se houver evolução quantitativa do indicador, quando o padrão qualitativo não é levado em conta. Ou seja, fica matematicamente definido o desenvolvimento, sem se considerar as sistemáticas qualitativas das ações multidimensionais implementadas.

Tornar o IDH como quesito de elegibilidade de municípios ou estados e balizador de políticas públicas também se enquadra no uso inadequado de outros indicadores sintéticos. Em suma, significa acreditar que o indicador sintético garanta por si só uma melhor gestão dos recursos e programas sociais.

Por exemplo: ao se definir a disposição de recursos orçamentários para atender vinte municípios em uma política de saneamento básico e usar o indicador como critério de classificação desses municípios, não se garante que os mais necessitados dessa política serão atendidos, se o método for somente o IDH, pois o vigésimo quarto município em *ranking* do IDH pode ter indicadores sanitários piores que o quarto e, assim, não ser beneficiado. Isso ocorre porque o IDH não atinge de forma precisa e confiável esse patamar social.

Nesse caso, o correto seria a adoção de indicadores sintéticos mais refinados ou de um sistema de indicadores de políticas para saneamento. Guimarães e Jannuzzi (2005, p.16) mencionam que:

Diante desse contexto, pode-se inferir mais uma dimensão da problemática de utilização do IDH-M no âmbito das políticas públicas: municípios com o mesmo IDH –inclusive os mais “pobres” – podem apresentar requerimentos de políticas sociais totalmente distintos (GUIMARÃES, JANNUZZI, 2005. p. 87).

Diante desse rol de limitações, conclui-se que o IDH, ou seus derivados, IDH-M em relação ao PIB *per capita*, por mais inovação que tenha apresentado em oposição ao PIB, não é o suficiente para se tornar referência de políticas públicas na busca desse novo modelo de desenvolvimento, porque não abrange as dimensões mais complexas e, também, por ter algumas limitações arbitrárias em sua concepção.

Nesse contexto, há o uso de apenas um determinado indicador sintético para generalizar o êxito de uma política pública abrangente como as de desenvolvimento, tendo em vista o tamanho das dimensões a serem abordadas. Obviamente, já existe uma evolução em não levar em consideração somente o aspecto econômico como antes, mas pelo grau de complexidade das atuais sociedades, um arquétipo que só abranja renda, educação e longevidade não é eficaz o suficiente.

Assim, há a necessidade do emprego de indicadores mais sistêmicos que abordem mais dimensões e possam exprimir melhor a realidade social. Ou ainda, o uso de um sistema de indicadores esboçaria, de maneira mais eficaz, esse quadro.

O objetivo, neste ponto da pesquisa, não é de entrar no debate sobre o melhor indicador - sintético ou sistema de indicadores -, mas demonstrar que tanto o PIB quanto o IDH apresentam sérias limitações para ocuparem posições tão fundamentais nas agendas políticas e rumo das nações. Atualmente, existem outros indicadores sintéticos e sistemas de indicadores que melhor fariam esse papel.

### **3.3.2 Novos indicadores de desenvolvimento**

O tema “novos indicadores de desenvolvimento” aqui exposto vem em contraposição à nomenclatura dos indicadores tradicionais de riqueza, ou de expressões econômicas.

Ou seja, eses indicadores buscam medir os valores que as pessoas atribuem a temáticas como: trabalho voluntário, uso do tempo de cada cidadão, proteção ao meio ambiente, bem-estar emocional, expectativa de melhoria e outras, que não

fazem parte do rol da contabilidade nacional para a mensuração de desenvolvimento das nações atual, focado nos indicadores tradicionais de riqueza.

Aqui a palavra desenvolvimento é usada para combater o termo riqueza, pois, como abordado antes, a riqueza produzida pelo crescimento econômico era tida como desenvolvimento.

Segundo Gadrey e Jany-Catrice (2010), o estudo desses novos indicadores propõe a mudança do índice de medição da riqueza dos países, atualmente baseada em critérios econômicos, defendendo a ideia de que essa mensuração deve ser feita de um viés sistêmico e efetuado por meio de indicadores sintéticos. Essas novas metodologias expõem análises que permitem cruzar dados de maneira a formar conhecimento sobre o progresso de uma determinada sociedade em contraposição ao seu desenvolvimento aferido somente pelo crescimento econômico, como nos demonstra a história.

Ainda de acordo Gadrey e Jany-Catrice (2010), as escolhas dos modelos de aferição de riquezas resultaram, ao longo dos tempos, de convenções políticas e de sistemas de valores, mas que esses novos métodos tendem a se propagar, indicando no futuro uma adoção, por meio de reivindicação do conjunto da sociedade interessada em saber dos aspectos evolutivos da qualidade de vida.

Sera analisado a partir daqui esses novos indicadores, de forma bem condensada, no intuito de percebermos quais dimensões eles atingem, as variáveis utilizadas, as diferenças em relação aos indicadores tradicionais e o conceito de criação deles.

Desse modo, não entraremos em aspectos mais técnicos, cabíveis a áreas das ciências exatas e, tampouco, a detalhes mais específicos, como sua natureza. Simplesmente, traçaremos uma espécie de paralelo para se contrapor à natureza mais simples dos tradicionais e dos usados na PDE.

No tocante às questões ligadas à desigualdade, à pobreza e à questão social, os autores franceses apontam três indicadores sintéticos sociais: ISS (Índice de Saúde Social), BIP 40 (Barômetro das desigualdades e da pobreza na França) e ISP (Índice de Segurança Pessoal).

### 1) Índice de Saúde Social– ISS/ISH –*Index Social Health*<sup>10</sup>

Com trabalhos iniciados na segunda metade da década de 80, por Marc e Marque-Luisa Miringoff, esse índice foi introduzido pelo Instituto Fordham para Inovação das Políticas Sociais (*Fordham Instituto for Innovation in Social Policy*, Universidade Fordham, Tarrytown, Nova York), com a finalidade de complementar ou concorrer com o PIB nas avaliações de progresso. É calculado com base em dezesseis variáveis elementares, reagrupadas em cinco componentes associados a categorias de idade. O quadro 6 abaixo espelha bem a concepção disso.

<b>Children</b>	<b>Adults</b>	<b>All Ages</b>
Infant mortality Child abuse Child poverty	Unemployment Weekly wages Health insurance coverage	Homicides Alcohol-related traffic fatalities Food insecurity Affordable housing Income inequality
<b>Youth</b>	<b>Elderly</b>	
Teenage suicide Teenage drug abuse High school dropouts	Poverty, ages 65 and over Out-of-pocket health costs, ages 65 and over	
<b>Padrão de desempenho dos indicadores desde 1970</b>		
<b>Progress</b>		<b>Lack of Progress</b>
Seven indicators have improved since 1970:		Nine indicators have worsened since 1970:
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Infant mortality</li> <li>○ Teenage drug abuse</li> <li>○ High school dropouts</li> <li>○ Poverty, ages 65 and over</li> <li>○ Homicides</li> <li>○ Alcohol-related traffic fatalities</li> <li>○ Affordable housing</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Child poverty</li> <li>○ Child abuse</li> <li>○ Teenage suicide</li> <li>○ Weekly wages</li> <li>○ Health insurance coverage</li> <li>○ Unemployment</li> <li>○ Out-of-pocket health costs, ages 65 and over</li> <li>○ Food insecurity</li> <li>○ Income inequality</li> </ul>

Quadro 6 – Quadros de componentes do ISS

Fonte: Institute for Innovation in Social Policy. Disponível em: <<http://iisp.vassar.edu/ish.html>> Acesso em: 01 mar. 2011.

Nota-se que a composição é bem mais ampla para a questão do progresso do que simplesmente as esferas obtidas no PIB. Além disso, a análise por meio de

<sup>10</sup> Para mais informações consulte também: Compendio para a sustentabilidade. Disponível em: <[http://www.compendiosustentabilidade.com.br/2008/imagens/banco/arquivos/compendio\\_indicadores.PDF](http://www.compendiosustentabilidade.com.br/2008/imagens/banco/arquivos/compendio_indicadores.PDF)>. Acesso em 01 mar. 2011.

grupos de idades nos proporciona o seguinte: grupos de idade são universais (pois cada indivíduo passa por todos os grupos), são integrados em todos os componentes, proporcionando um quadro holístico, realçam várias e importantes tendências sociais, são de fácil entendimento ao público, permitindo debates sobre as políticas que poderiam resultar do indicador.

## **2) BIP 40 – Barômetro das Desigualdades e da Pobreza na França/*Baromètre des Inégalités et de la Pauvreté*<sup>11</sup>**

Em 2002, a Rede de Alerta sobre as Desigualdades da França (*Réseau d’alerte sur les inégalités – RAI*) apresentaram esse indicador sintético, com o objetivo de abranger várias dimensões das desigualdades e da pobreza, construindo para cada dimensão um indicador (sendo fruto de vários indicadores) que possibilitasse acompanhar a evolução no tempo das desigualdades correspondentes e ao final somar esses indicadores e obter um índice global – o BIP 40 (*Baromètre des inégalités et de la Pauvreté*).

Segundo Gadrey e Jany-Catrice (2010, p. 60-61), são seis dimensões envolvidas, com cinquenta e oito indicadores:

- a) Emprego e trabalho – composta por 24 indicadores e alocados em 4 rubricas: desemprego (8 indicadores), precariedade (5 indicadores), condições de trabalho (8 indicadores) e relações profissionais (3 indicadores);
- b) Renda – composta por 15 indicadores e alocados em 4 rubricas: salários (5 indicadores), pobreza (4 indicadores), desigualdade e fisco (3 indicadores), consumo (3 indicadores);
- c) Saúde – composta por 5 indicadores: expectativa de vida ao nascer, diferença de expectativa de vida entre executivos e trabalhadores, proporção das despesas de saúde no PIB, proporção das despesas de saúde a cargo das famílias, disparidade das despesas médicas regionais;
- d) Educação – composta por 5 indicadores: acesso à conclusão de curso, evasão escolar, desigualdades de nível em francês, desigualdades de nível em matemática, proporção de crianças de executivos em relação às crianças de empregados, segundo aprovação nos vestibulares e concursos;

---

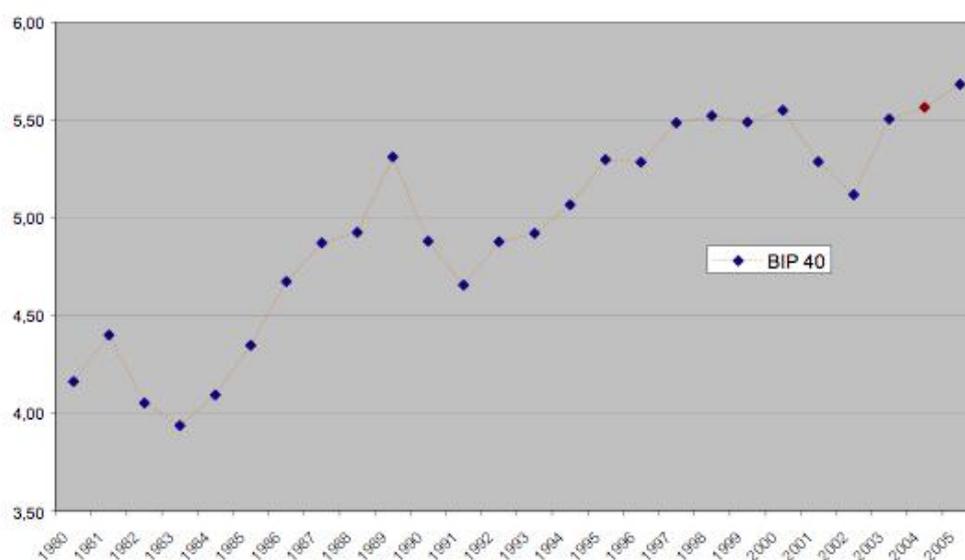
<sup>11</sup> Disponível em: < <http://www.bip40.org> >. Acesso em: 08 mar. 2011.

e) Moradia – composta por 5 indicadores: peso das despesas de moradia no consumo das famílias, índice do preço dos aluguéis em relação ao índice dos preços ao consumo, proporção do financiamento à habitação, proporção de ajuda à moradia nas despesas de moradia, número de queixas judiciais dos locadores por não receberem os aluguéis;

f) Justiça – composta por 4 indicadores: taxa de aprisionamento, taxa de detenção provisória, proporção de condenados a penalidades superiores a cinco anos, taxa das concessões da condição de refugiados.

Fica nítido que as dimensões analisadas, além de serem em maior número, são mais complexas e aprofundadas que as abrangidas pelo PIB e IDH.

A figura 2 abaixo apresenta a evolução do indicador na França a partir de 1980:



“Il varie sur une échelle de 0 à 10, ces deux bornes indiquant le niveau le plus faible (0) ou le plus élevé (10) des inégalités mesurées sur les indicateurs qui le composent”.

Figura 2 – BIP 40 – Evolução do indicador na França

Fonte: BIP 40. Disponível em: <<http://www.bip40.org/bip40/le-barometre-explose>>. Acesso em: 08 mar. 2011.

### 3) Índice de Segurança Pessoal– ISP/*Personal Security Index*<sup>12</sup>

Criado, em 1990, pelo Conselho Canadense para o Desenvolvimento Social (*Canadian Council on Social Development – CCSD*), nesse indicador a segurança é exposta em sentido pluridimensional e abrange três dimensões:

- a) Segurança econômica: aborda aspectos de segurança do emprego, rede de seguridade social e vulnerabilidade financeira;
- b) Seguro-saúde: proteção contra os riscos de doença;
- c) Segurança física: sentimentos de segurança em termos da criminalidade.

É um indicador que combina dimensões objetivas com subjetivas do bem-estar, em uma lógica metodológica como do ISS.

A tabela 1 a seguir revela as variáveis e seu peso na composição do ISP.

Índice de dados	Peso	Percepção	Peso
<b>Subíndice econômico</b>	<b>35</b>	<b>Subíndice econômico</b>	<b>35</b>
Renda disponível	5,83	Em que medida sua renda é suficiente para cobrir as necessidades domésticas?	8,75
Variação média de pobreza	5,83	Acho bastante provável que eu perca meu emprego nos próximos dois anos.	8,75
Taxa de desemprego de longa duração (>12 meses)	5,83	Caso perca meu emprego, confio que poderei encontrar outro equivalente nos seis meses seguintes.	8,75
Seguro-desemprego	5,83	Caso perca meu emprego, confio que poderei contar com os programas de apoio do governo para sustentar a mim e a minha família enquanto procuro outro emprego.	8,75
Nível de assistência social (% da linha de pobreza)	5,83		
Nível de endividamento pessoal (% da renda disponível)	5,83		
<b>Subíndice de saúde</b>	<b>55</b>	<b>Subíndice de saúde</b>	<b>55</b>
Anos potenciais de vida perdida	18,33	Como avalia seu estado geral de saúde?	18,33
Acidentes de trabalho	18,33	Em que medida sua vida é estressante?	18,33
Acidentes de trânsito	18,33	Se eu ou um membro da minha família ficar seriamente doente, tenho confiança de que poderei contar com o acesso ao sistema de saúde.	18,33
<b>Subíndice de segurança pessoal</b>	<b>10</b>	<b>Subíndice de segurança pessoal</b>	<b>10</b>
Crimes violentos	5	Seu bairro é seguro para a sua família em termos de exposição a crimes violentos?	5
Crimes contra a propriedade	5	Seu bairro é seguro em termos de crimes contra a propriedade (roubos, etc.)?	5
<b>Índice de dados ISP: total geral</b>	<b>100</b>	<b>Índice de percepção ISP: total geral</b>	<b>100</b>

Tabela 1 – ISP: as variáveis e seu peso  
Fonte: GADREY; JANY-CATRICE (2010, p.67)

<sup>12</sup> Disponível em <<http://www.ccsd.ca/pubs/2000/psi/psi.pdf>> Acesso em: 03 mar. 2011.

No campo de indicadores, cuja função é a da contabilidade nacional, Gadrey e Jany-Catrice (2010) expõem elementos com a finalidade de indicar uma nova contabilidade nacional corrigida ou enriquecida por variáveis diversas, atualmente não contempladas no cálculo dos fluxos de riqueza econômica (PIB). Essas novas contribuições giram em torno do bem-estar e do incremento ou degradação do meio ambiente, na lógica em que bem-estar e meio ambiente são sinérgicos, ou seja, ambos dependem um do outro. Assim, buscaríamos um PIB ampliado.

Seria muito útil contar com um ou vários indicadores sintéticos de PIB corrigidos e enriquecidos, com outros objetivos e destinados a outras comparações, permitindo juízos de valor convencionais a respeito da contribuição positiva ou negativa das atividades humanas para o bem-estar (GADREY, JANNY-CATRICE, 2010, p. 76).

Aqui os autores referem-se à monetarização de contribuições não monetarizadas atualmente na contabilidade nacional que, de forma positiva ou negativa, influenciam o bem-estar. São exemplos: o trabalho voluntário, o trabalho doméstico, os recursos naturais e outros.

Em suma, busca-se um indicador de desenvolvimento nacional que traga o PIB e outras variáveis mensuráveis com forte respaldo e poder sobre o nosso modelo de desenvolvimento. São precursores desse trabalho W. Nordhaus e J. Tobin quando, em 1973, enfocam a “medida do bem-estar econômico”.

#### **4) Indicador de Bem-Estar Econômico Sustentável – IBES/ISEW – *Index of Sustainable Economic Welfare***<sup>13</sup>

Dos vários índices de bem-estar econômico sustentável existentes no planeta, desde o trabalho de Clifford Cobb e John Cobb, das enxurradas de indicadores, produzidas no Canadá, Alemanha, Reino Unido, Áustria, Países Baixos, Suécia, aos indicadores produzidos por outras entidades como a ONG Amigos da Terra (*Friends of the Earth*)<sup>14</sup>, todos esses combinam, com pesos que podem diferir, contribuições ao bem-estar sustentável, destacando várias dimensões: econômica (nível de vida), social (por exemplo, desigualdades), ambiental e contribuições de atividades não

<sup>13</sup> Disponível em: <<http://iisp.vassar.edu/ish.html>> Acesso em: 01 mar. 2011.

<sup>14</sup> *Friends of the Earth* criou uma ferramenta disponível na internet, que permite a qualquer um criar seu IBES (Índice de Bem-Estar Econômico Sustentável), valorizando as variáveis da forma mais adequada à sua situação. Disponível em: <<http://www.foe.co.uk/community/tools/isew/make-own.html>>. Acesso em: 04 mar. 2011.

monetárias ao bem-estar individual (por exemplo, o valor do trabalho doméstico) (GADREY; JANY-CATRICE, 2010).

Ele mede o desempenho econômico por meio de 20 indicadores, agregando medidas convencionais (como o crescimento dos investimentos de capital), com elementos sociais e ambientais (como a distribuição da renda e a degradação do solo agrícola). Segundo os autores, esse indicador pode ser expresso de modo aproximativo pela seguinte fórmula:

**IBES** = despesas com consumo pessoal (ponto de partida do cálculo) + valor do trabalho doméstico não remunerado + despesas públicas não voltadas para defesa e segurança – despesas privadas com segurança – custos das degradações do meio ambiente – esgotamento dos recursos naturais não renováveis + aumento líquido do capital.

Suas variáveis são abrangidas na tabela 2 a seguir:

Tabela 2 – As variáveis do IBES e sua monetarização

Variáveis	Valor 1992 (Suécia*)	Indicações sobre o método de valorização
Despesas com consumos	502	Base do indicador
Distribuição das renda	0,77**	Utilização de coeficientes Gini, para ponderar o nível de consumo
Consumo pessoal ponderado	653 (= 502/0,77)	
Trabalho doméstico	+ 242	Valorização monetária com base no salário-hora de uma diarista
Diferença entre despesas com bens duráveis e serviços relativos a esses bens	- 36	A valorização se inspira nas contabilidades de investimentos
Despesas públicas com saúde e educação	+33	Retém-se apenas uma parte, considerada não-defensiva (convenção: a metade dessas despesas)
Despesas privadas com saúde e educação	- 10	São parcialmente deduzidas (consideradas metade defensivas)
Custos dos deslocamentos domicílio-local de trabalho	- 37	Deduzidos (despesas consideradas defensivas) com base em estudos das distâncias percorridas e do custo médio
Custos dos acidentes de trânsito	- 8	Deduzidos (despesas consideradas defensivas) com base em estudos abrangendo alguns anos

(cont.)

Variáveis	Valor 1992 (Suécia*)	Indicações sobre o método de valorização
Custos da poluição da água	- 24	Deduzidos a partir de dados sobre a evolução da poluição da água dos rios e de estimativas norte-americanas dos custos dos danos associados
Custos da poluição do ar	- 24	Deduzidos com base em estatísticas de emissões de CO <sub>2</sub> , NO <sub>2</sub> , CO e partículas, e em estimativas do custo dos danos
Custos da poluição sonora pelo tráfego de veículos ruídos	- 8	Deduzidos a partir de uma estimativa sueca do custo anual médio por habitante exposta a de mais de 55 decibéis e do número dessas pessoas
Custos da perda de terras úmidas (pântanos, florestas, etc.)	- 2,4	Contabilidade das perdas de capital natural
Custos da perda de terras cultivadas em decorrência da urbanização ou da diminuição não-natural da qualidade dos solos	- 3,4	Contabilidade das perdas de superfície e do valor das terras cultivadas, com base num preço ajustado do hectare, tendo em conta as variações da qualidade dos solos
Esgotamento dos recursos naturais não-renováveis	- 166	Cálculo com base em "custos de substituição" dos recursos energéticos não-renováveis
Danos ambientais a longo prazo (entre eles, emissões de CO <sub>2</sub> e detritos nucleares)	- 73	Noção de "passivo ambiental", segundo um custo ambiental calculado com base no "equivalente barril de petróleo" consumido de fontes de energia não-renováveis
Redução da camada de ozônio	- 22	Aplicação de um custo unitário por quilo de emissões acumuladas de CFC no planeta
Crescimento líquido do capital	+ 60	Adoção de uma variante da medida clássica do crescimento do capital produtivo líquido do setor mercantil
Mudanças da posição internacional líquida	+ 49	O endividamento do país é considerado prejudicial ao desenvolvimento sustentável (ônus para o futuro)
<b>lbes (1992)</b>	<b>595</b>	<b>Somatório das linhas anteriores</b>

\* Em milhões de SEK (coroa sueca) de 1985. Nessa coluna, os sinais + e - indicam o que é acrescentado ou subtraído do consumo final.

\*\* Base 1 em 1950 (forte redução das desigualdades entre 1950 e 1992).

Fonte: GADREY; JANY-CATRICE (2010. p. 94-95)

## 5) Indicador de Progresso Real – IPR/GPI – *Genuine Progress Indicator*<sup>15</sup>

Esse indicador, inspirado no analisado anteriormente, foi criado nos EUA, pela organização de política pública sem fins lucrativos, *Redefining Progress*, em

<sup>15</sup> Disponível em: <[http://rprogress.org/sustainability\\_indicators/genuine\\_progress\\_indicator.htm](http://rprogress.org/sustainability_indicators/genuine_progress_indicator.htm)>. Acesso em 04 mar. 2011.

1995. Visa a expor uma contraposição ao PIB, no sentido de que o modelo de crescimento econômico vigente compromete a vida do planeta. Também analisa as mesmas quatro dimensões: econômica, social, ambiental e contribuições de atividades não monetárias na atual contabilidade nacional. (GADREY; JANY-CATRICE, 2010).

Assim como o IBES, foi adaptado em vários países para as características locais, como na Alemanha.

Basicamente, os quesitos principais abordados em contraste ao PIB são: crime e colapso familiar, trabalho doméstico e voluntário, distribuição de renda, exaustão de recursos, poluição, danos ambientais em longo prazo, mudanças no tempo de lazer, despesas preventivas, vida útil de produtos duráveis e infraestrutura pública e dependência de ativos estrangeiros.

Sua composição é esboçada na tabela 3, a seguir:

Tabela 3 – IPR norte-americano, 2000

Consumo pessoal	5.153
<i>Ajustes econômicos</i>	
Desigualdades de renda	- 959
Dívida externa líquida	- 324
Custo dos bens duráveis	- 896
<i>Ajustes sociais (custos)</i>	
Custos da criminalidade	- 30
Custos dos acidentes de trânsito	- 158
Custos dos deslocamentos cotidianos	- 455
Custos das rupturas familiares	- 63
Diminuição do tempo de lazer	- 336
Custo do desemprego	- 115
<i>Ajustes ambientais (custos)</i>	
Custos de redução da poluição doméstica	- 14
Custos da poluição da água	- 53
Custos da poluição do ar	- 39
Custos da poluição sonora	- 16
Perdas de terras úmidas	- 412
Redução das terras cultivadas	- 171
Destruição de recursos não-renováveis	- 1497
Custos dos danos ambientais duráveis (passivo ambiental)	- 1179
Custo da destruição da camada de ozônio	- 313
Destruição de antigas florestas	- 90
<i>Benefícios agregados ao IPR</i>	
Valor do trabalho doméstico	+ 2079
Valor do trabalho voluntário	+ 97
Serviços de bens duráveis	+ 744
Serviços de infra-estrutura de ruas e estradas	+ 96
Investimento líquido de capital	+ 476
<b>IPR</b>	<b>2630</b>

Tabela 3 – IPR norte-americano, 2000  
Fonte: GADREY; JANY-CATRICE (2010, P. 94)

## 6) Indicador de Poupança Verdadeira – IPV/GSI– *World Bank's Genuine Saving Indicator*<sup>16</sup>

Esse indicador foi criado com intenção de medir sinteticamente o desenvolvimento sustentável de um país, mediante adição e subtração de diversos recursos não econômicos, principalmente ambientais, partindo de uma base constituída pela poupança econômica nacional. É usado pelo Banco Mundial, o que garante a força institucional do indicador.

Esse indicador pretende demonstrar a taxa de riqueza nacional (incluindo o capital natural e o capital humano) que está sendo destruída ou criada, calculando assim um progresso ou retrocesso da riqueza, mediante adições ou subtrações de recursos não econômicos, sobretudo ambientais, a partir de uma base constituída pela poupança econômica nacional (GADREY; JANY-CATRICE, 2010).

Sua formula é a seguinte:

**Poupança verdadeira** = poupança líquida (poupança interna bruta – consumo de capital fixo) + despesas de educação – (esgotamento de recursos energéticos, minerais e florestais e danos por emissão de CO<sub>2</sub>).

De acordo com Gadrey e Jany-Catrice (2010), a avaliação monetária do esgotamento dos recursos não renováveis do subsolo baseia-se na ideia de receita líquida suplementar, que mede a variação entre os preços de pós-extração e os custos econômicos dessa extração. Já para emissão dos gases poluentes, utiliza-se uma estimativa do custo social marginal da tonelada emitida por meio de um custo de tratamento.

Por não incluir nenhuma variável social, esse indicador é alvo de muitas críticas (GADREY; JANY-CATRICE, 2010).

---

<sup>16</sup> HAMILTON, Kirk. **Genuine saving as sustainability indicator**. Environment Department Papers. Paper 77. Disponível em: <[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/09/28/000094946\\_01091804370048/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/09/28/000094946_01091804370048/Rendered/PDF/multi0page.pdf)>. Acesso em 04 mar. 2011. Ou ainda, em Bretton Woods Project, disponível em:< <http://www.brettonwoodsproject.org/topic/environment/gensavings.pdf>>. Acesso em 06 mar. 2011.

Em síntese, se o GSI for negativo, o bem-estar do país vai diminuir futuramente e o caminho da sustentabilidade está comprometido. Caso o GSI seja positivo, a qualidade do desenvolvimento vai melhorar.

O gráfico 1, a seguir, apresenta a média do GSI por regiões e continentes do mundo, segundo a *Sustainable Society Foundation, SSF* (Fundação Sociedade Sustentável), em 2008. Ou seja, o gráfico fornece um retrato de como estão classificados os continentes por suas respectivas regiões em um *ranking* GSI, no qual, quanto mais próximo de 0, pior a situação, e quanto mais próximo de 10, melhor a situação.

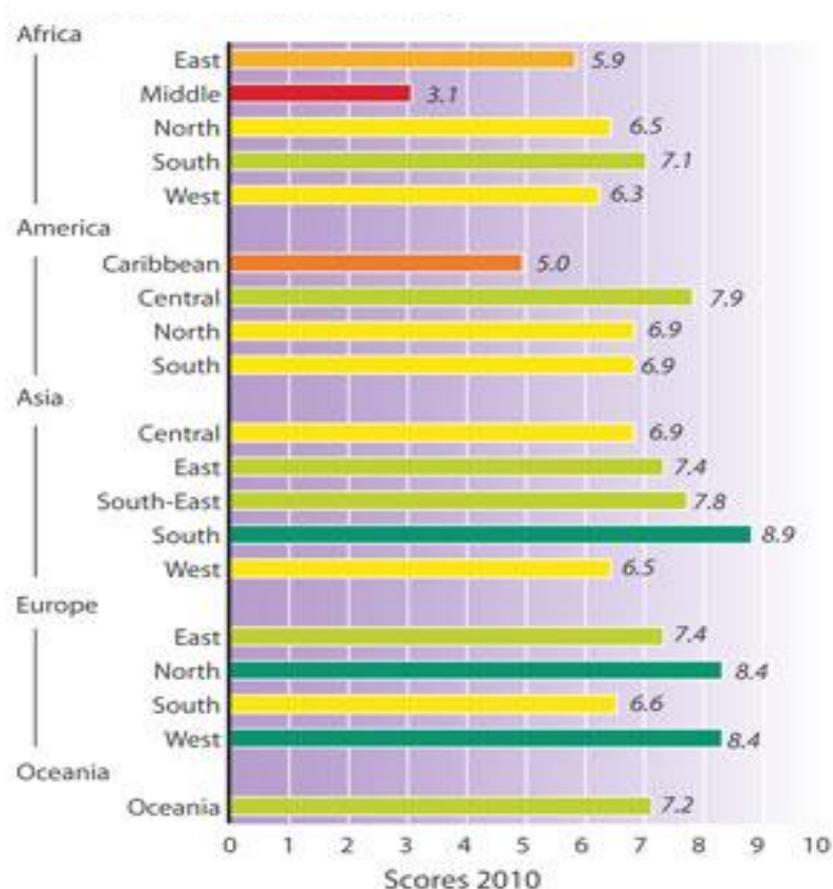


Gráfico 1 – Média do GSI por regiões e continentes do mundo

Fonte: Sustainable Society Foundation

Disponível em: <<http://www.ssfindex.com/cms/statplanet2012/indicador16-18/StatPlanet.html>>. Acesso em 02 mar. 2011

## 7) EF – Pegada Ecológica – *Ecological Footprint*<sup>17</sup>

O indicador com maior vertente antropocêntrica abordado nessa pesquisa, estritamente ambiental, tenta refletir o grau de utilização da natureza pelo homem para fins de produção e consumo materiais, inter-relacionando, em sua base, os conceitos de desenvolvimento sustentável e equitativo.

É desenvolvido por meio de uma cooperação, desde 1990, entre as organizações *Redefining Progress* (Redefinindo o progresso) e *World Wildlife fund for Nature* (Fundo Mundial para a Natureza), com base em trabalho dos canadenses, Mathis Wackernagel e Willian Rees.

Esse indicador tenta responder à premissa básica: se os recursos naturais renováveis não estão hoje prestes ao esgotamento é porque a humanidade utiliza fluxos mais significativos do que aqueles que o capital natural pode produzir? Ou melhor, mede o grau em que as demandas ecológicas das economias humanas respeitam ou ultrapassam a capacidade da biosfera de fornecer bens e serviços. “Esse método pretende justamente avaliar a diferença entre a superfície do território mundial explorada pelas tribos modernas (a pegada) e a superfície disponível para tal exploração” (GADREY; JANY-CATRICE, 2010, p. 103).

Ou seja, o território é o planeta, as tribos somos nós que consumimos além da capacidade de regeneração natural. A contabilidade parte da seguinte linha: consumo final de uma dada população em relação à superfície explorada pelos consumidores para satisfazerem suas necessidades, em função das técnicas existentes de produção e exploração da natureza.

Em suma, segundo Gadrey e Jany-Catrice (2010), o cálculo é o seguinte:

**Footprint** = Número de habitantes (país, região e outros) dividido pela soma de superfícies necessárias a satisfazerem seu consumo (terras cultivadas + pastagens + florestas + zonas de pesca + áreas de edificações + área de produção energia).

---

<sup>17</sup> Maiores informações poderão ser obtida em Global Footprint Network, disponível em: <[http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/footprint\\_basics\\_overview/](http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/footprint_basics_overview/)>. Acesso em: 20 mar. 2011.

Ou ainda em Redefining progress, disponível em: <[http://rprogress.org/ecological\\_footprint/about\\_ecological\\_footprint.htm](http://rprogress.org/ecological_footprint/about_ecological_footprint.htm)>. Acesso em 04 mar. 2011.

O gráfico 2 apresenta uma interessante relação entre o IDH e a pegada ecológica, fazendo uma abordagem de interação que nos leva a deduzir que quanto maior o IDH e menor a pegada ecológica, menor nossa deterioração do meio ambiente e mais próximos estaremos da sustentabilidade.

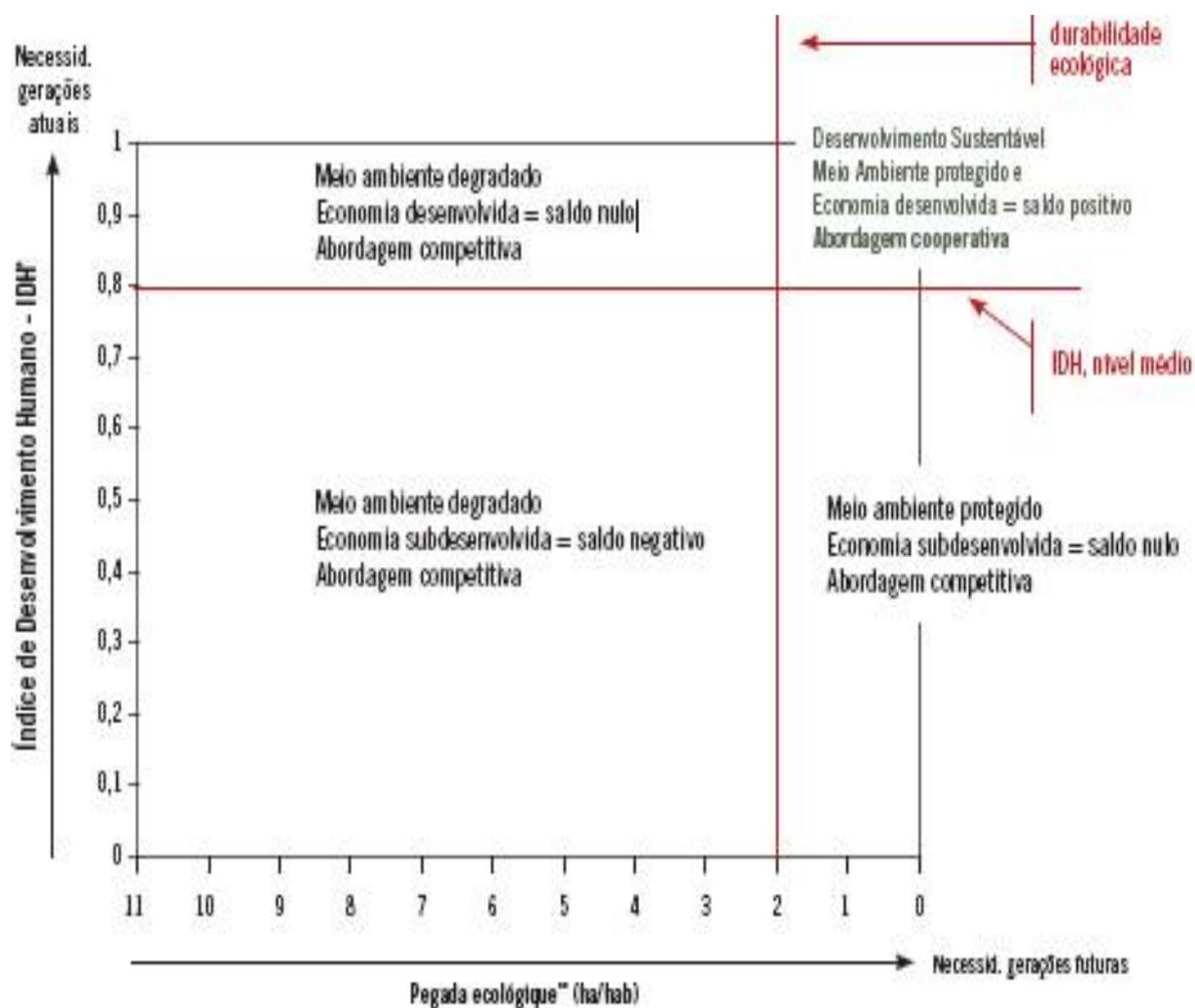


Gráfico 2 – IDH x Pegada Ecológica

Fonte: Compêndio para a sustentabilidade. Disponível

em: <[http://www.compendiosustentabilidade.com.br/2008/default.asp?actA=9&conteudoID=60&it\\_idioma=1](http://www.compendiosustentabilidade.com.br/2008/default.asp?actA=9&conteudoID=60&it_idioma=1)>. Acesso em: 01 mar. 2011.

## 8) Índice de Bem-Estar Econômico – IBE/IEWB – *Index of Economic Well-Being*<sup>18</sup>

Lars Osberg e Andrew Sharpe criaram esse índice e, no ano de 2000, apresentaram-no na OCDE, traçando uma comparação com o PIB, ou seja, apresentaram um quadro de evolução desse indicador sintético em comparação com o PIB em países membros dessa organização.

Esse indicador possui quatro dimensões para aferir o bem-estar econômico, segundo Osberg e Sharpe (2003), apud (GADREY; JANY-CATRICE, 2010, p.117):

- a) os fluxos de consumo efetivo por habitantes: consumo de bens e serviços mercantis, fluxos reais de produção doméstica por habitante, lazer e outros bens de serviços não mercantis;
- b) a acumulação líquida de estoques de recursos produtivos: acumulação líquida de capital tangível, bens materiais e bens de consumo duráveis, acumulação líquida de capital humano, de capital social e de investimento em pesquisa e desenvolvimento, mudanças líquidas no valor das reservas de recursos naturais, custos ambientais e evolução líquida da dívida externa;
- c) a distribuição de renda, a pobreza e a desigualdade: nível de pobreza (incidência e gravidade) e desigualdade de renda;
- d) o grau de segurança ou de insegurança econômica contra a perda de emprego e o desemprego, a enfermidade, as rupturas familiares, a pobreza na terceira idade.

No resultado do índice, cada dimensão tem peso de 25%, ou seja, cada dimensão possui peso igual na formação do resultado. Cada dimensão conta com quinze variáveis. Para as duas primeiras dimensões, é usado o método da monetarização, para as duas últimas a média ponderada.

A figura 3 resume os componentes desse indicador:

---

<sup>18</sup> Para informações mais detalhadas, consultar: Centre for Study of the Living Standards, disponível em: <<http://www.csls.ca/iwb.asp>> Acesso em 01 mar. 2011. E, ainda, disponível em: <<http://www.csls.ca/iwb/macdonald.pdf>>. Acesso em 01 mar. 2011.

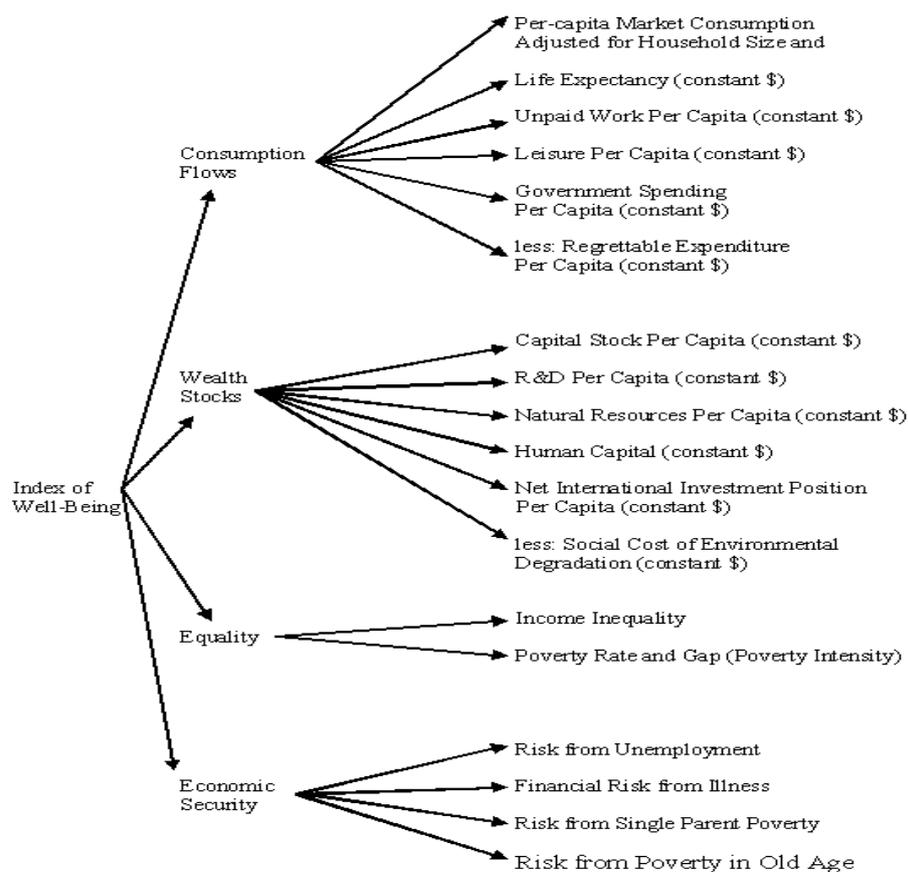


Figura 3 – Componentes do IBE

Fonte: Centre for the Study of Living Standards. Index of Economic Well-being.  
Disponível em: <<http://www.csls.ca/iwb.asp>>. Acesso em: 04 mar. 2011.

Entendido que não há uma definição explícita para avaliar o desenvolvimento, até porque não há um consenso sobre seu real significado, reconhece que os indicadores ou sistema de indicadores que buscam mensurar o bem-estar, progresso social, qualidade de vida, etc. aproximam-nos mais do objeto desta pesquisa do que indicadores puramente econômicos e/ou voltados para o conceito tradicional de desenvolvimento de sociedade. O que entende-se, até aqui, como requisitos básicos de desenvolvimento é a necessidade de, no mínimo, serem aferidas as dimensões econômica, social e ambiental para termos um desenvolvimento mais justo e sustentável do que o atual.

Também a sociedade não pode mais concordar com a contabilidade nacional tradicional que se recusa a entender que fatores não contabilizados hoje possuem reflexos no desenvolvimento do planeta, como: finitude de recursos não renováveis, custos ambientais, contabilização de trabalho doméstico e voluntário, participação

feminina na política, participação de outros profissionais para cálculo das riquezas nacionais e não somente especialista de viés econômico, benefícios proporcionados por lazer, felicidade e sensações subjetivas afins e outros (GADREY; JANY-CATRICE, 2010).

Enfim, outros itens que valorizem o ser humano e o meio ambiente, afastando-se dessa relação de subordinação puramente econômica.

Assim, entre os novos indicadores de desenvolvimento apontados pelos autores, escolhemos esse último para traçarmos algumas comparações com os tradicionais PIB e IDH. Também porque consideramos este, técnica e politicamente, mais eficaz que os demais.

Este trabalho é particularmente criterioso no plano metodológico, deixando tudo tão transparente quanto possível. Uma primeira originalidade é que ele combina os dois grandes tipos de métodos de agregação e de síntese encontrados até aqui: a média ponderada de variáveis heterogêneas e a monetarização de certas variáveis. É por essa razão que o apresentamos por último. Uma segunda originalidade é que ele inclui, como uma das quatro dimensões do bem-estar econômico, o grau de segurança econômico (proteção social), por meio de um subíndice particularmente estimulante (GADREY; JANY-CATRICE, 2010, p.115-116).

Por concordar com esse pensamento dos autores, adota-se o mesmo no próximo capítulo para traçarmos paralelos com os indicadores utilizados na Política de Desenvolvimento do Paraná e, em vez de citar o conceito de indicador sintético, somente faremos menção a ele. Pois entende-se este como mais apropriado para ser utilizado em casos como o da PDE, por ser mais complexo e capaz de interpretar a realidade necessária para o conceito de desenvolvimento que defende-se.

As tabelas 4 e 5, a seguir, traçam referenciais dos indicadores PIB, IDH e IBE, em razão da avaliação técnica e política deles, de acordo com os autores, variando do seguinte modo:

++	=	Ótimo
+	=	Bom
+/-	=	Médio
-	=	Ruim
--	=	Muito ruim

Tabela 4 – Avaliação técnica dos indicadores: três exemplos

	PIB	IDH	IBE
Construção individual ou coletiva	Coletivo mais debates internos reservados a círculos de especialistas. Financiamento público	Coletivo: Pnud, debates internacionais. Financiamento: organização internacional	Dois pesquisadores. Financiamento: fundações privadas. Algumas iniciativas públicas canadenses
Coerência contábil	+/- Coerente; convenções incertas (serviços)	Modo de valorização não-monetária	Modo de valorização essencialmente não-monetária
Integridade dos dados	+/- Sim; dados incertos para o não-mercantil	++	+
Abertura possível	+ Pode-se ampliar o perímetro das riquezas	- Sem abertura explícita. Indicadores complementares produzidos pelo Pnud	+ Forte abertura potencial
Enquadramento teórico e convencional	O consumo mercantil, único aspecto da riqueza	Teoria das <i>capabilities</i> de Sen	+ Moldura muito coerente, definição precisa do bem-estar econômico
Compleitude em relação a um conceito global de bem-estar (BE)	-- O PIB não é uma medida de bem-estar	Somente 3 dimensões. O IPH e o IPF o completam	- Centrado no BE econômico. Pouca atenção ao meio ambiente
Medida objetiva ou subjetiva	Medida objetiva	Medida objetiva	Medida objetiva
Número de dimensões	Grande complexidade	3 dimensões. Grande simplicidade	4 dimensões, 15 variáveis
Escolha e transparência da ponderação	Indicador monetarizado. Transparência reservada a pequeno círculo de especialistas	Média simples	+ Média simples das 4 dimensões. Transparente. Escolha de ponderações possível
Continuidade temporal, regularidade	++	++	++
Comparatividade internacional, universalidade versus enraizamento nacional	Duplo enraizamento	Duplo enraizamento	Enraizamento nacional, mais comparações internacionais
Maneabilidade-desagregação	++	++	++ para cada uma das quatro dimensões do bem-estar econômico

Tabela 4 – Avaliação técnica dos indicadores: três exemplos  
 Fonte: GADREY; JANY-CATRICE, Florence (2010, p. 136-137)

Tabela 5 – Avaliação política dos indicadores

	<b>PIB</b>	<b>IDH</b>	<b>IBE</b>
Objetivo claro de política econômica ou social	<b>++</b> Objetivo: elevação de taxa de crescimento econômico	<b>+</b> Nas três dimensões do IDH	<b>+</b> Nas três dimensões do IDH. Apresenta-se como um complemento do PIB.
Instrumento direto de decisão política	<b>+</b> Instrumento de política econômica particular	<b>+</b> Relação Internacional e instrumento de defesa	<b>+</b> Instrumento complementar do PIB
Legitimidade adquirida, divulgação na mídia, influência no debate político, duração de vida do indicador	<b>+</b> Legitimidade adquirida, divulgação na mídia, influência no debate político, longa duração	<b>++</b> Divulgação rápida através da ONU e da legitimidade de seus criadores	<b>++</b> Influência crescente sobretudo graças aos esforços de divulgação internacional assumido pelos autores

Tabela 5 – Avaliação política dos indicadores  
 Fonte: GADREY; JANY-CATRICE, Florence (2010, p. 136-137)

Esboçados estes comparativos, entre PIB, IDH e IBE, necessita-se para adentrar ao próximo capítulo, entender que o PIB subsidiou como indicador de referência várias políticas paranaenses anteriores, conforme Ipardes (2006). A PDE, é referenciada pelo IDH e em nesta estratégia analítica de comparação, poderia ter sido subsidiada pelo IBE, Po exemplo, pelo mesmo ser mais complexo e robusto, contemplando maiores dimensões e bem mais proximo ao conceito de desenvolvimento entendido como mais eficaz, os expostos por Melo (2010) e Serra (2003).

#### **4 A PDE DO PARANÁ SOB A PERSPECTIVA NEOINSTITUCIONALISTA**

A Política de Desenvolvimento do Estado do Paraná, batizada de PDE, foi elaborada no ano de 2007, pela Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral do Estado (SEPL), é fruto de um estudo que trata da realidade socioeconômica e institucional do Estado, visando ao desenho das regiões físicas do Estado para receber os investimentos do governo e promover maior justiça social. Em suma, sua intenção é de “tematizar e regionalizar” o Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, oferecendo uma nova opção de desenvolvimento do Estado, em contraponto aos PPAS anteriores, de governos de viés neoliberal.

O PPA é um instrumento legal e obrigatório para os investimentos orçamentários nos quatro anos de gestão consequentes. Amparado na Lei Estadual n. 15.757, de 27/12/2007, que institui o PPA e, por fim, a PDE, todas as formas de investimento do Estado estão localizadas em uma só política, cujo objetivo principal é a construção de um estado democrático, progressista e justo, em contraposição ao modelo excludente e gerador de desigualdade social anterior (SEPL, 2007).

A PDE pode ser exposta aqui como uma política de Governo, ou seja, a política unilateral adotada por determinado governo em determinado período. E o PPA como uma política de Estado, por se tratar de instrumento legal e obrigatório a este ente da federação, sendo este tipo de política resultado de uma tomada de decisão da classe política, de maneira que mesmo mudando o governo existe a garantia de seu cumprimento devido à sua na administração pública.

Assim, a PDE pode ser definida como a política de governo do Governo Requião estruturada no instrumento legal do PPA (2008-2011).

A preocupação dada pelo governo Requião em tornar o PPA um mecanismo de planejamento mais sofisticado e eficaz foi percebida também no quadriênio anterior, quando em uma ação da SEPL, em 2006, além de buscar como prioridade adequar o PPA às necessidades do Estado, também fez a sincronização das demandas do Estado com os PPA'S de outras esferas, por meio da institucionalização de um sistema de diretrizes e de bases de planejamento e desenvolvimento estadual, contido na regulamentação do artigo 141, da Constituição Estadual, via Lei Estadual nº 15.229, de 25/07/2006.

Conforme salienta Machado (2007, p.107):

Esse diploma legal normatiza o sistema de planejamento estadual integrado ao planejamento nacional e a ele se incorporando e compatibilizando os planos regionais e municipais; atentando ao desenvolvimento social e econômico; ao desenvolvimento urbano e rural; à ordenação territorial; à articulação, integração e descentralização dos diferentes níveis de governo e das respectivas entidades da administração indireta com atuação nas regiões, distribuindo-se adequadamente recursos financeiros; bem como à definição de prioridades regionais.

Ainda, estabelece diretrizes no âmbito da política de desenvolvimento urbano e regional para o estado e dos planos diretores municipais, institui a adoção de uma sistemática permanente de planejamento, e também determina a constituição dos planos diretores municipais com planos de ação e investimentos compatibilizados com a capacidade de investimento dos municípios e incorporados nas leis do Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual.

Ou seja, por meio de um instrumento legal na administração pública foram realizados os acertos técnico-políticos para acomodar os anseios regionais do Estado no que tange às necessidades locais e, ainda, criou-se uma ferramenta de interação entre as demais esferas (federal e municipal) no sentido de articular os PPA'S. Por exemplo. Foi nesse contexto de inovação que, em 2007, a PDE foi criada, porém, precisa-se entender tecnicamente um pouco mais sobre gestão pública para entrar nesta política.

Com o advento da Constituição de 1988, o país passou a adotar uma estrutura programática que vale para os governos federal, estadual e municipal, tendo como instrumentos básicos de programação: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA).

O PPA é o principal instrumento de planejamento de médio prazo da administração pública brasileira que estabelece de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas fiscais físicas e financeiras da administração pública organizadas em programas. Os programas, por sua vez, conjugam ações para atender a um problema ou a uma demanda da população. O PPA tem duração de quatro anos, começando no início do segundo ano do mandato do Chefe do Poder Executivo e terminando no fim do primeiro ano de seu sucessor, de modo que haja continuidade do processo de planejamento (SEPL, 2007).

- a) organização dos propósitos da administração pública em programas;
- b) integração do plano com o orçamento, por meio de programas;
- c) transparência das ações de governo.

Em outros termos, o PPA deve ser o instrumento que expressa o caminho escolhido pelo governo eleito para solucionar os problemas existentes. Assim, no caso paranaense, a PDE, esboçada dentro do PPA 2008-2011 é na verdade o

projeto de condução política do Governo do Estado do Paraná, eleito em 2006, na figura do Governador Roberto Requião de Mello e Silva, que aposta na intervenção do Estado para promover desenvolvimento e não mais no mercado como defendido pelo governo neoliberal<sup>19</sup> anterior.

A formatação dessa política tem origem na história do trabalho do IparDES, em que a dimensão espacial da economia e sociedade paranaenses sempre esteve incorporada nos estudos e análises realizadas. A partir de 2003, foram intensificados os esforços para a consolidação de um corpo teórico no qual a ideia de desenvolvimento estivesse assentada, explicitamente, em uma perspectiva de desenvolvimento das diferentes regiões constitutivas do Paraná (IPARDES, 2005).

Certamente contribuiu para essa decisão a compreensão por parte do Governo do Estado de que o território paranaense não se compõe como uma realidade homogênea, o que o levou a assumir a orientação de privilegiar, em suas ações, municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M), colocando em maior evidência as históricas regiões de baixo desenvolvimento. (IPARDES, 2005, p. 1).

Nessa concepção, o IDH passa se tornar o indicador referência para se priorizar o desenho do Estado, em termos de regiões mais ou menos precárias ou desenvolvidas. Nesta política de desenvolvimento, o conceito de desenvolvimento passa ao cunho social e econômico somente.

Nessa perspectiva institucional, em 2004, foram elaboradas as Leituras Regionais para cada mesorregião geográfica. Em 2005, com a atribuição do IparDES na tarefa de subsidiar a elaboração dos Planos Regionais de Desenvolvimento, de responsabilidade da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano, a ideia foi retomada. A dimensão regional do desenvolvimento estadual passa efetivamente a ser uma de suas linhas de investigação. O documento, que ora se apresenta,

---

<sup>19</sup> “O neoliberalismo tem origem depois da II Guerra Mundial como uma reação teórica e política contra o Estado intervencionista de Bem-Estar. A obra de Friedrich Hayek (1899-1992), *O Caminho da Servidão* (Hayek, 1994), é considerada seu ponto de partida. Nela o autor faz uma acirrada crítica ao pensamento hegemônico de que o planejamento econômico pelo Estado é o caminho para combater as crises do capitalismo e inclusive salvá-lo dos regimes autoritários extremos, como o nazismo, à direita, e o socialismo, à esquerda. Para esse autor, a real transformação social não deveria ser intencional ou planejada. Onde, qualquer limitação aos mecanismos de mercado por parte do Estado representava uma ameaça letal à liberdade econômica e política.” (SPINOLA, p. 105-106, 2004). Segundo Spínola (2004), Hayek via o neoliberalismo como um movimento político econômico heterogêneo com uma proposta econômica de retorno aos princípios ortodoxos do liberalismo, ou seja, às propostas da economia clássica como única alternativa o retorno do “Estado Mínimo”. Ou seja, defende absoluta liberdade de mercado e uma restrição à intervenção estatal sobre a economia, só devendo esta ocorrer em setores imprescindíveis e ainda assim num grau mínimo.

consubstancia os resultados preliminares da primeira etapa desses estudos e tem como objetivo abrir a discussão sobre o tema, levantar dúvidas, problemas, questões e instaurar um processo investigativo sobre as relações da dimensão regional com o processo de desenvolvimento (IPARDES, 2005).

Segundo o IparDES (2005), como ponto de partida do trabalho, foi resgatado o conjunto de estudos elaborados pelo IparDES – setoriais, regionais e outros – que retratam e analisam a realidade paranaense. Além das Leituras Regionais, foram considerados: “Paraná, Diagnóstico Social e Econômico”, “Zoneamento Econômico-Ecológico” (realizado em parceria com a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e o Instituto Ambiental do Paraná), “Identificação, Caracterização, Construção de Tipologia e Apoio na Formulação de Políticas para os Arranjos Produtivos Locais (APLs) do Estado do Paraná”, em parceria com a Secretaria de Estado de Planejamento.

Nesse contexto, foi redigido “Os vários Paraná”, com o enfoque na situação de cada município como fio condutor de desenvolvimento, uma aposta na prioridade dos municípios como elemento de modificação do *status quo*:

A participação dos municípios relativamente ao total estadual revela as diferenças entre os espaços, tanto em relação à geração de excedente econômico quanto à condição social da população; revela a grande concentração espacial da riqueza e seus reflexos. Política e administrativamente o Paraná é uma unidade; econômica e socialmente, são “Vários Paraná” (IPARDES, 2005, p.3).

Todavia, conforme se observa, ocorre o predomínio das dimensões econômicas e sociais para a compreensão de desenvolvimento, o que nos remete a entender a prioridade do IDH-M como elemento principal para desenhar o Estado e depois destinar recursos. Notamos que outras dimensões, como meio-ambiente, satisfação pessoal, mecanismos de interpretação cultural, crenças e valores, bem como outras dimensões, expostas nos novos indicadores de desenvolvimento no capítulo anterior, foram pouco ou nada utilizados na elaboração da política pública. Adotou-se, assim, um conceito de desenvolvimento voltado ao impresso pela ONU em um tom mais social, tendo as políticas públicas econômicas e sociais como prioritárias.

#### 4.1 PDE: CONSTITUIÇÃO E FORMATAÇÃO

Segundo a SEPL (2007), é preciso entender a intenção do governo, bem como a dimensão do conceito de desenvolvimento adotado por ele para compreender a PDE que, em essência, aborda que há uma diferença clássica entre crescimento e desenvolvimento. Enquanto o crescimento está inserido em um contexto de ampliação de atividades econômicas, o desenvolvimento implica um processo mais dinâmico, que prevê ajustes institucionais, fiscais, jurídicos, sociais e culturais. Assim, a meta da PDE é direcionar os gastos públicos em ações que promovam o desenvolvimento. Nas regiões mais críticas do Estado, a simples presença dele pode induzir o desenvolvimento. Portanto, a constituição nas diversas áreas do Estado de instrumentos públicos, físicos ou na forma de serviços, que promovam o desenvolvimento e reduzam as disparidades regionais, transformam o gasto público em uma ferramenta de desenvolvimento.

O estabelecimento de uma política de desenvolvimento pressupõe que o elaborador da política tenha um profundo conhecimento das diversas regiões que compõem o espaço objeto da política. Entretanto, a quantidade de regionalizações percebidas dentro do aparelho de Estado mostra a complexidade em estabelecer recortes espaciais que expressem as realidades regionais. Mais ainda, sendo o objeto da pesquisa o processo de desenvolvimento, com foco na mudança econômica e social, as regiões devem ser consideradas como em permanente construção, com alterações constantes na estrutura interna e contínuas redefinições nos limites regionais, dadas as articulações intrarregionais e delas com a economia e sociedade estadual, nacional e internacional.

Com base nessa perspectiva, o Estado do Paraná, por meio de sua Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral (SEPL), elabora, em 2007, a Política de Desenvolvimento do Estado (PDE). A PDE consolidou as principais iniciativas de investimentos previstos pelas instituições públicas do Governo do Paraná.

Sua elaboração foi consubstanciada na identificação e caracterização das espacialidades paranaenses, utilizando como elemento norteador um estudo realizado pelo Iparde, que contemplou a análise de um conjunto de dados econômicos, a dinâmica populacional, o processo de urbanização, os diversos ativos

institucionais e as principais tendências socioeconômicas identificadas para o Estado. Logo, os indicadores utilizados para construir esse cenário foram de supremacia econômica e social, sendo capitaneados pelo IDH-M.

De acordo com o Ipardes (2005), as linhas de ação para as dimensões econômica, social e institucional da PDE são:

- a) desconcentração econômica e populacional, pelo reforço às atividades presentes nos espaços de mínima, média e elevada relevância econômica;
- b) inclusão social e fortalecimento das economias locais nas espacialidades socialmente críticas;
- c) modernização do sistema de circulação de pessoas, mercadorias e informações, com vistas à equiparação das condições de competitividade do Estado com outros mercados e à consolidação do direito à mobilidade e à informação;
- d) implementação e diversificação dos ativos tecnológicos com ênfase em investimentos em atividades de pesquisa avançada em biotecnologia e tecnologias produtivas alternativas, apropriando-se das possibilidades oferecidas pelo potencial agrícola e científico do Estado;
- e) fortalecimento de uma rede ampliada de centros e de municípios periféricos nas aglomerações urbanas;
- f) distribuição dos frutos do desenvolvimento, por meio de políticas sociais abrangentes e territorialmente diferenciadas, com vistas à inclusão social e à equidade;
- g) desenvolvimento e gestão ambiental;
- h) gestão do desenvolvimento.

Fundada em cinco áreas de investimentos, a PDE colocou-se como ação aglutinadora das iniciativas das secretarias de Estado e seus órgãos vinculados e das empresas estatais para as seis regiões de planejamento definidas pela SEPL.

Com o advento da PDE, o Estado do Paraná passou a contar com um instrumento orientador das grandes diretrizes governamentais, que foram incorporadas aos instrumentos orçamentários, Plano Plurianual (PPAs) e Leis Orçamentárias Anuais (LOAs).

Tendo como pano de fundo as diretrizes traçadas pela PDE, as instituições governamentais passaram a contar com um elemento único orientador das políticas públicas estaduais. Ademais, com os novos elementos de análise sobre as

realidades regionais, foi possível a definição de um conjunto de ações capaz de atender às lacunas observadas nas regiões menos dinâmicas, caracterizadas por explorações extrativistas, pela contínua perda de população, em que a economia se sustentava nos repasses constitucionais e em outras formas de renda indireta.

De acordo com a SEPL (2007), estabelecimento de uma Política de Desenvolvimento do Estado deveu-se à necessidade de enfrentamento ao intenso processo de concentração observado no território paranaense, especialmente durante o período que, seguindo os princípios do “Consenso de Washington”, os governos estadual e nacional implementaram políticas de cunho neoliberal, delegando ao “mercado” a tarefa de ditar os rumos do desenvolvimento do território. Essa concentração pode ser verificada em “Os vários Paranás: identificação de espacialidades socioeconômico-institucionais como subsídio a políticas de desenvolvimento regional”, publicado pelo IparDES, em 2006.

O estudo teve o mérito de caracterizar o conjunto do Estado, por intermédio de uma tipologia de diferenciação do seu espaço, segundo as características da rede urbana, da estrutura econômica, da dinâmica demográfica e de indicadores sociais selecionados.

A tipologia de diferenciação - ao identificar a hierarquia dos espaços em três espaços territoriais relevantes, quatro espaços de menor relevância, dois espaços de mínima relevância e os municípios com indicadores sociais críticos - permitiu uma orientação aos formuladores das políticas públicas e aos agentes econômicos e sociais na identificação das potencialidades e dos desafios para o desenvolvimento do Estado. Ao mesmo tempo permitiu orientar as políticas na busca de um melhor ordenamento territorial do Estado e a seleção das prioridades do investimento na infraestrutura urbana, na logística e na infraestrutura social. Permitiu, também, ver a diversidade não como problema, mas como potencialidade (IPARDES, 2006).

Esse estudo (Os vários Paranás) contribuiu para a superação do desafio de conhecer e entender o Estado do Paraná para que o Poder Executivo pudesse atuar eficientemente na superação de debilidades e na intensificação de suas potencialidades. Assim, partindo da premissa de que cada região tem potencialidades naturais, que podem ser desenvolvidas, o estabelecimento de uma política de desenvolvimento contribuiria para a descentralização dos mercados e por consequência da riqueza e da renda.

Um programa de reformas precisa enfrentar os pontos fortes e as limitações dos mecanismos de mercado. Mercados descentralizados são dispositivos sociais interessantes para se cuidar das saídas de bens e serviços e dos preços particulares de uma economia, mas são imperfeitos no sentido de assegurar estabilidade e garantir eficiência onde bens de capital caros são usados na produção (MINSKY, 2010).

Ao mesmo tempo e de acordo com Minsky (2010), os elaboradores da política reconheciam que o processo de desenvolvimento das regiões menos dinâmicas demanda permanente atenção do poder público, já que a tendência natural do sistema é a da promoção da concentração e da geração da desigualdade. Isso implica que as regiões objeto das ações da política deverão ser alvo permanente de investimentos e ações públicas que promovam seu desenvolvimento, sob pena da reversão do processo de desconcentração, o que de modo algum se choca com o desenvolvimento capitalista no território do Estado.

A proposição de que o capitalismo seja inerentemente falho por causar desigualdades, ineficiência e instabilidade nos ajuda muito a estabelecer um cenário ideológico político. Porém, as desigualdades e deficiências, embora sejam questões sérias, jamais serviram de barreira contra o funcionamento contínuo da economia. (MINSKY, 2010).

Aqui surge a questão relativa ao papel do Estado. Nesse sentido, o entendimento da equipe elaboradora da política trabalhou com a perspectiva de um Estado amplo, cujo papel vai além de apenas construir o ambiente favorável à reprodução do capital, antes, a ele caberia contribuir para a construção de uma sociedade menos desigual e para o alargamento do conceito de cidadania. Nesse caso, o crescimento estrito do produto não deve ser o objetivo primeiro, ainda que atualmente esse seja considerado a principal medida de desempenho dos governos.

Muito antes de a renda nacional norte-americana se tornar uma medida de desempenho econômico, Thomas Love Peacock, por meio de seu personagem Rev. Dr. Folliott, em *Crotchet Castle*, disse: “a nação está muito melhor em relação a outros países, e tem o maior número de bens essenciais comuns distribuídos entre mais indivíduos; tem também o maior número de corações honestos e braços fortes e unidos em prol do interesse comum” (MINSKY, 2010).

Importa notar que a elaboração de uma Política de Desenvolvimento não pode ignorar os instrumentos legais de planejamento da administração pública. Nesse sentido, concretamente, a Política de Desenvolvimento do Estado acabou sendo a base a partir da qual foi elaborado o PPA executado entre 2008 e 2011. Para tanto, a PDE foi elaborada a partir de três premissas, segundo a SEPL (2007):

- 1) que o Executivo deve elaborar políticas públicas capazes de construir um Estado democrático, progressista e justo, em contraposição ao modelo excludente e gerador de desigualdades sociais e desequilíbrio econômico;
- 2) políticas públicas que assegurem a cada pessoa os direitos fundamentais do cidadão, preservando sua dignidade;
- 3) que ao Estado cabe a radicalização da escolha pelos mais pobres e excluídos, por meio de políticas públicas que priorizem os investimentos nas regiões menos dinâmicas do Estado.

Com base no estabelecimento das premissas, foi possível o estabelecimento das diretrizes que norteariam a Política. A primeira diretriz apontava para a elaboração de Políticas Públicas que promovessem o desenvolvimento econômico de forma sustentável e descentralizada. A segunda diretriz destacava a necessidade da promoção da cidadania, da inclusão social e da justiça. Por fim, a terceira diretriz chamava a atenção para uma gestão pública transparente e integrada.

Essas diretrizes, por sua vez, decorriam do objetivo geral da política que era o da promoção do desenvolvimento do Estado por meio da gestão estratégica das políticas públicas, em que o investimento regional, a centralização de esforços nas regiões menos favorecidas e a potencialização dos eixos estratégicos para o desenvolvimento de longo prazo apresentavam-se como objetivos específicos. Em relação aos eixos estratégicos, esses se dividiam em cinco:

- 1) produção agrícola;
- 2) produção industrial;
- 3) desenvolvimento da infraestrutura urbana, energia e logística de transporte;
- 4) ciência e tecnologia, educação, saúde e meio ambiente;
- 5) justiça, segurança e modernização do Estado.

No total, a PDE previa investimentos da ordem de R\$ 18,15 bilhões, ao longo de seu período de execução. Cabe salientar que a execução da PDE não se limitaria ao período de quatro anos, compreendido pelo PPA 2008-2011. Isso porque a Política de Desenvolvimento buscava compensar os gargalos do desenvolvimento paranaense com expressivos investimentos nesses pontos de estrangulamento, o que não seria possível fazer em quatro anos devido à limitação orçamentária do Estado.

Como já dissemos anteriormente, a elaboração de um Plano de Desenvolvimento como esse exige de seus formuladores profundo conhecimento de cada porção do Estado nas mais diversas áreas, além obviamente de boa dose de ousadia e capacidade de romper paradigmas.

Nesse sentido, a elaboração da PDE pôde contar com os diversos estudos elaborados pelo Ipardes, especialmente os da série denominada “Os vários Paranás”. A partir dos estudos iniciais, o processo de elaboração pôde contar com cerca de 10 grandes reuniões de líderes públicos, nas quais se reuniam prefeitos, deputados, vereadores e secretários dos 399 municípios paranaenses. Dessas reuniões derivaram outras 140 reuniões internas, entre as secretarias de Estado, buscando integração das ações e troca de experiências entre essas secretarias. Além disso, coube à SEPL a tarefa de compatibilizar as ações previstas na PDE com os instrumentos orçamentários legais: PPA e LOA (SEPL, 2007).

Conforme o Ipardes (2006), inúmeros recortes regionais coexistem no Paraná, como aqueles adotados pelo IBGE (mesorregião geográfica ou microrregião geográfica), ou os de ordem política (associação de municípios) ou administrativa (regiões administrativas e regionalizações das várias secretarias setoriais do Estado). Cada um deles se volta aos objetivos específicos das instituições que os constituíram.

A elaboração de uma Política de Desenvolvimento demandava o estabelecimento de uma regionalização, o que implicaria o estabelecimento de critérios que expressassem a realidade considerada pelos *policy markers*. A figura 4, a seguir, revela o primeiro esboço do Estado, segundo a relevância econômica e institucional em que, de acordo com o Ipardes (2006), podemos afirmar que no Paraná configura-se um cenário de concentração econômica, demográfica e dos ativos institucionais, grande desigualdade entre as diferentes porções de seu território, algumas com agravos sociais e ambientais relevantes, bem como a presença de indicadores de carência, mesmo nas porções com os melhores desempenhos econômicos e institucionais.



Figura 4 – Primeiro esboço do Estado segundo a relevância econômica e institucional  
Fonte: PDE (2007, p.4)

A região de Curitiba é caracterizada como de extrema relevância econômica e institucional, seguidas pelos eixos Maringá-Londrina e Cascavel-Foz do Iguaçu, considerados de grande relevância. São os territórios mais dinâmicos do Estado e concentram 80% do valor adicionado. As estatísticas revelam ainda que essas regiões respondem por 68% dos empregos formais e 63,5% da infraestrutura técnico-científica do Estado. O levantamento mostra ainda que as regiões Noroeste, Sudoeste, o município de Guarapuava e a região de Jaguariaíva são considerados como de média relevância. Toda a região de fronteira com Santa Catarina e Norte Pioneiro é classificada pelo estudo como de relevância mínima (SEPL, 2007).

Nesse sentido e com base nos documentos “Leituras Regionais” (IPARDES, 2004), *Vários Paranás* (IPARDES, 2006) e “Marco Conceitual e Área Projeto de Inclusão Social e Desenvolvimento Rural Sustentável” (SEPL/UDP 2005), cujas propostas convergem e revelam aspectos regionais do Estado do Paraná, identificam-se espaços com populações que requerem uma consistente política de indução ao desenvolvimento socioeconômico para responder aos desafios das regiões, que exigem ações públicas capazes de superar o atual estágio em que se encontram.

Ainda que essas pesquisas não se limitassem à observação do IDH-M, como elemento referencial para a diferenciação dos municípios, os trabalhos não deram conta de considerar elementos menos tangíveis e mais subjetivos, talvez até pelos tipos de indicadores utilizados para formatar tal política que pudessem, de alguma maneira, demonstrar o grau de desenvolvimento municipal ou pelo conceito de

desenvolvimento adotado. Nesse sentido, as dimensões consideradas na PDE foram:

- a) urbanização,
- b) migrações e redes de cidades;
- c) economia;
- d) ativos institucionais.

Nessas dimensões pesquisadas e subsidiadas pela política, os indicadores adotados foram de caráter econômico e social. Nota-se a ausência de indicadores mais complexos ou sistêmicos - como citados no capítulo anterior desse trabalho. O uso desses indicadores poderia ter contribuído ainda mais para um desenho de Estado ou, até, revelado informações que mudariam o rumo da PDE. Todavia, a maneira ou observação dos trabalhos anteriores que foram desenvolvidos não permitiram tal iniciativa possivelmente.

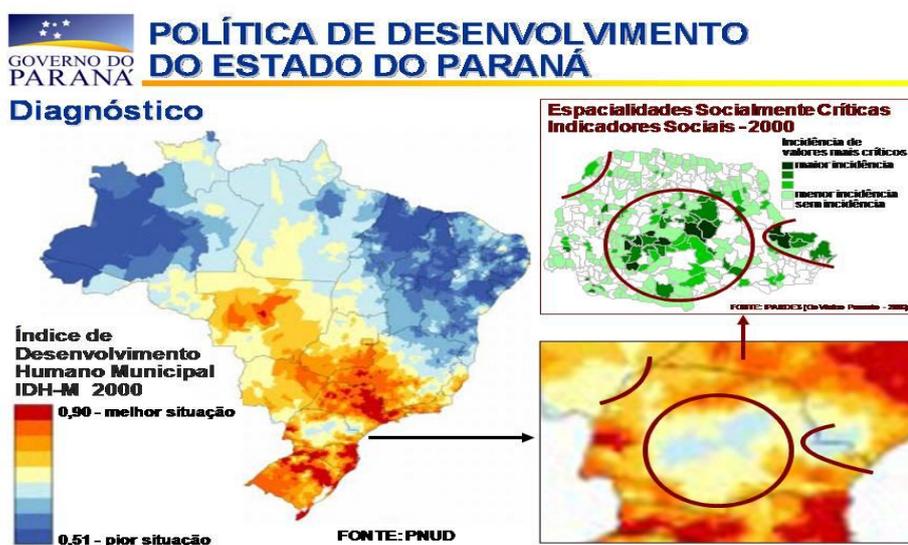


Figura 5 – Política de desenvolvimento do estado do Paraná  
Fonte: PDE (2007, p.3)

No primeiro quesito, foi considerado o movimento espacial da população, bem como a rede de cidade e a hierarquia dos centros urbanos presentes no Estado. No que diz respeito à economia, buscou-se estabelecer a relevância econômica dos espaços. Para tanto, consideraram-se a localização das maiores empresas do Paraná, a capacidade de agregação de valor dos municípios, os segmentos

industriais, os arranjos produtivos locais, a composição do comércio e dos serviços presentes nos municípios, além de suas atividades agropecuárias. Também foram consideradas características do mercado de trabalho, como remuneração, escolaridade, evolução do emprego e desemprego. Em relação aos ativos institucionais, o estudo considerou a presença de instituições de pesquisa e desenvolvimento, de instituições de ensino superior e técnico, de cooperativas agropecuárias, de cooperativas de crédito, além de outras instituições.

Esse esforço, baseado na divisão social do trabalho, busca identificar como cada município está inserido no processo de produção e distribuição da riqueza no Estado, bem como qual a necessidade de o Estado intervir, por meio de sua PDE, para promover o desenvolvimento local, especialmente no que diz respeito ao enfrentamento às mazelas sociais.

O Estado do Paraná adota então uma regionalização concentrada em seis Regiões de Gestão e Planejamento (RGPs), cuja concepção básica procurava manter os limites regionais tradicionais segundo as dez mesorregiões geográficas do IBGE para implementação dos fundamentos orçamentários que reordenam este desenho para o PPA – 2008/2011. De maneira fotográfica, o Estado fica regionalizado da forma expressa pela figura 6, a seguir:



Figura 6 – Regionalização do Estado  
Fonte: PDE (2007, p.6)

Esse novo desenho atende aos parâmetros estabelecidos pelas legislações vigentes, contudo reagrupa os 21 territórios do Estado do Paraná em 6 RGP: a região leste, a região norte, a região noroeste, a região sudoeste, a região oeste e, por fim, a região prioritária, denominada região do centro expandido<sup>20</sup>.

O exercício da regionalização indicou o estabelecimento de uma região prioritária, o centro expandido. Obedecendo às diretrizes da política, o centro expandido acabou sendo a região que obteve maior volume proporcional de investimentos, R\$ 2,7 bilhões, dos quais R\$ 2,1 bilhões apenas no eixo de “Infraestrutura Urbana, Energia e Logística de Transporte”, em seguida “Ciência e Tecnologia, Educação, Saúde e Meio Ambiente”, que recebeu R\$ 346 milhões, enquanto o eixo “Produção Agrícola” obteve investimentos da ordem de R\$ 169 milhões. Os eixos “Produção Industrial” e “Justiça, Segurança e Modernização do Estado” foram os que receberam menos recursos no centro expandido, R\$ 51 e R\$ 39 milhões, respectivamente. A média de investimento *per capita* para o centro expandido foi de R\$ 1.532,41, a maior do Estado.

A figura 7, a seguir, apresenta essa região, expõe superficialmente suas principais características, também indica a quantidade de investimentos:



Figura 7 – Região centro expandido

Fonte: PDE (2007, p.8)

<sup>20</sup> Anexo 1 - Relação dos municípios que compõe a região do Centro-Expandido

Além dessas precariedades apontadas, essa é a região que engloba o maior número de municípios do Estado, 121 municípios originalmente e depois foi para 131, o que condiz com 30,3% do Estado, onde cidades como principal agente de desenvolvimento não possuem condições suficientes para desenvolver tal ação e necessitam da intervenção do Estado para a promoção do desenvolvimento, um nível tão precário quanto a regiões do norte do país. Isso não só em termos de baixo IDH, e sim de complexas realidades que necessitam de olhares bem mais profundos do que as três dimensões que abrangem esse indicador.

A região leste, esboçada na figura 8, a seguir, recebeu mais recursos que o centro expandido, R\$ 4,4 bilhões, o que se explica por dois aspectos. Primeiro, por tratar-se da região mais populosa do Estado, à época com mais de 3,5 milhões de habitantes. Depois, por ser a região que abriga a sede do governo, o que faz com que muitos dos investimentos sejam contabilizados nas sedes das Secretarias, mas que seus impactos acabem se espalhando por todo o Paraná. No entanto, sua média *per capita* foi de R\$ 1.257,14, menor que a do centro expandido.



Figura 8 – Região leste  
Fonte: PDE (2007, p.31)

A região norte (figura 9), segunda região de relevância no Estado, recebeu investimentos da ordem de R\$ 1,3 bilhão, com média *per capita* de R\$ 784,67.

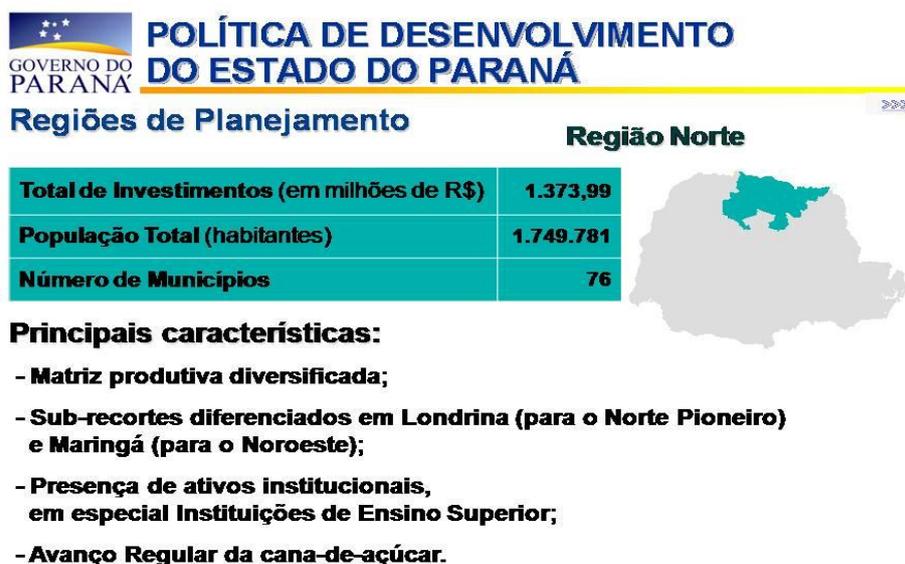


Figura 9 – Região norte  
Fonte: PDE (2007, p. 57).

A região noroeste (figura 10) recebeu de investimentos R\$ 950 milhões, média *per capita* de R\$ 1.071,72.



Figura 10 – Região noroeste  
Fonte: PDE (2007, p.77)

A região oeste (figura 11) recebeu R\$ 866 milhões, média *per capita* de R\$ 800,30.



Figura 11 – Região oeste  
Fonte: PDE (2007, p. 97)

A região sudoeste recebeu R\$ 481 milhões de investimento, média *per capita* R\$ 932,80, conforme a figura 12, a seguir:



Figura 12 – Região sudoeste  
Fonte: PDE (2007 p. 116)

Além desses investimentos em regiões específicas, outros R\$ 7,2 bilhões foram investidos em ações que abrangiam mais de uma região de planejamento, por causa disso, esses investimentos foram caracterizados como transversais, não sendo possível sua contabilização em alguma região. Assim, o investimento transversal possui média *per capita* de investimento de R\$ 763,00 por paranaense.



Figura 13 – Ações e investimentos – Paraná  
Fonte: PDE (2007 p.135)

A distribuição dos investimentos da PDE, por eixos ou áreas de investimento, mostra que o maior volume de recursos foi para a “Infraestrutura Urbana, Energia e Logística de Transporte”, mais de R\$ 10 bilhões de reais. Na sequência, o eixo “Ciência e Tecnologia, Educação, Saúde e Meio Ambiente” aparece com mais de R\$ 3,4 bilhões de recursos previstos, “Produção Agrícola” obteve recursos superiores a R\$ 1,9 bilhão, enquanto “Produção Industrial” teve a previsão de R\$ 1,8 bilhão e “Justiça, Segurança e Modernização do Estado” recebeu mais de R\$ 836 milhões.

Vale ainda considerar que nos primeiros quatro anos de execução da PDE, o Estado ainda dispenderia mais de R\$ 13 bilhões de gastos com pessoal, o que contribui para acelerar o circuito das trocas nas diversas regiões compreendidas pela política.

Importante ressaltar que este trabalho considera apenas a fase de elaboração da política, o que não necessariamente reflete com exatidão o que foi observado no momento de sua implementação.

A continuação da análise da elaboração da Política de Desenvolvimento do Estado permite mensurar os instrumentos por meio dos quais o Estado executaria as ações previstas. É possível notar o envolvimento de todas as Secretarias de Estado e das Empresas Estatais nesse processo, o que demonstra a centralidade da

Política nas ações do Estado nesse período.

As empresas estatais tiveram relevante papel nesse processo, respondendo por mais de R\$ 11 bilhões dos investimentos previstos. As secretarias, cujos gastos são obrigatórios devido às vinculações constitucionais, responderam por investimentos de mais de R\$ 2,3 bilhões e as demais secretarias de Estado por R\$ 4,7 bilhões.

A figura 14, a seguir, faz uma síntese da PDE, de acordo com eixos de investimentos X regiões de planejamento X valor a ser investido.

 **POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO PARANÁ**

**Investimentos por Área**

Áreas de Investimento	Investimentos Regionais (R\$ milhões)						Investimentos Transversais (R\$ milhões)	Total de Investimentos	
	Centro Expandido	Leste	Norte	Oeste	Noroeste	Sudoeste		(R\$ milhões)	%
<b>I</b>	169,36	94,20	73,08	56,53	60,48	56,35	1.455,10	1.965,10	10,8
<b>II</b>	51,04	12,29	4,84	0,16	4,90	4,91	1.809,79	1.887,93	10,4
<b>III</b>	2.103,60	3.215,09	860,55	508,45	615,03	247,32	2.493,67	10.043,71	55,3
<b>IV</b>	346,13	853,36	363,74	231,25	247,05	156,17	1.223,35	3.421,06	18,9
<b>V</b>	39,68	299,88	71,78	69,67	23,37	16,45	315,48	836,31	4,6
<b>TOTAL</b>	2.709,81	4.474,81	1.373,99	866,06	950,83	481,20	7.297,39	18.154,10	100,0
<b>Folha de Pagamento (SEED, SETI, SEJU, SESP, SESA)</b>	1.818,55	4.745,51	2.095,45	1.291,48	1.038,83	579,26	1.527,46	13.096,54	
<b>TOTAL (Folha + Investimentos)</b>	4.528,36	9.220,32	3.469,44	2.157,54	1.989,66	1.060,46	8.824,85	31.250,64	
<b>População</b>	1.767.798	3.536.768	1.749.781	1.107.072	886.419	515.620		9.563.458	

**Áreas de Investimento:**

- I - Produção Agrícola
- II - Produção Industrial
- III - Infra-Estrutura Urbana, Energia e Logística de Transporte
- IV - Ciência e Tecnologia, Educação, Saúde e Meio-Ambiente
- V - Justiça, Segurança e Modernização do Estado

Figura 14 – Investimentos por área  
Fonte: PDE (2007, p.164).

Nessa última imagem, fica mais nítido o intuito de desenvolvimento da PDE. Os eixos I, II e III absorvem 76,5% dos investimentos, ou seja, investimentos voltados ao viés econômico e social. A média estadual de investimento *per capita* paraense fica em R\$ 1.898,28. Todavia, outras percepções sobre um novo modelo de desenvolvimento, como meio ambiente, segurança e justiça, recebem investimentos bem menores, dando um tom mais de desenvolvimento econômico à PDE. Melhor abordando, o conceito de desenvolvimento é econômico e social, em que os demais vieses discutidos no capítulo anterior não possuem tanta expressão.

Ainda, os fatores mais subjetivos, como satisfação, bem-estar e felicidade, não são abordados.

O próprio discurso do Governador, na apresentação da PDE, explicita essa intenção:

Eis aqui, a realidade social e econômica do Paraná, hoje. Não é um retrato agradável de se ver. Eu mesmo ainda fico estarecido com alguns números, por exemplo, os do nosso IDH. As manchas vermelhas (Centro Expandido) testemunham os descaminhos da política governamental anterior [...] Precisamos de um Paraná para todos, sem desigualdades regionais, com a melhor renda distribuída, com empregos, com pleno acesso a serviços públicos (ROBERTO REQUIÃO, *apud* SEPL 2007).

Nota-se que a preocupação do Governo em investir pesado nos cidadãos de baixa renda tem o foco somente no econômico e social, como norteadores do modelo de desenvolvimento, não atendendo ao conceito de desenvolvimento já discutido anteriormente, que atinge outras dimensões e, por fim, torna-se o ideal. Também pelo fato de o conceito de desenvolvimento ser mais conservador, os indicadores utilizados na PDE são mais tradicionais e não atingem os patamares de observação da realidade como os sintéticos discutidos no capítulo anterior.

Todavia, a PDE representou um avanço em termos de organização instrumental de política para intervenção do Estado na sociedade. Embora possua algumas limitações, que apontaremos a seguir, foi um marco político na história do Paraná, pois é a primeira vez que a opção política fica tão nítida em termos legais e instrumentais no governo do Paraná.

O esboço regional, a caracterização do Estado e a destinação de recursos para as regiões mais enfraquecidas do Estado, do aspecto socioeconômico, segundo a ótica de desenvolvimento adotada, representam uma evolução aos PPAs anteriores que, embora não abordados aqui, não trazem algumas dessas características e inovações, pois eram produzidos com pequenas mudanças das versões anteriores, com uma carga incremental apenas de investimento. Outro fator importante é, como coloca Machado (2007), o papel do Estado em articular institucionalmente para contextualizar os PPAs municipais e federal, como fez por meio de lei, já abordado anteriormente.

Neste contexto até aqui abordado, a PDE traduz, além do intuito do governo da época em promover: a diminuição das desigualdades regionais, a de redução das mazelas sociais e a transparência da gestão pública, o verdadeiro papel do Estado.

Conforme Furtado (2004) é incentivar o desenvolvimento para o além do produzido pelo mercado ou capitalismo, pois o puro crescimento econômico, gerado pelo aumento de produção e produtos, além de não ser distribuído a todos de forma justa, não representa o real sentido da evolução da sociedade, ou seja, não é desenvolvimento e sim crescimento econômico.

Para termos o Estado mais próximo do conceito de *responsive governace* que defendemos, necessitamos de instrumentos de administração do mesmo perfil da PDE de inovação, participação popular e intervenção do Estado, e não nos moldes das políticas anteriores, que não permitiam essas condições e eram dotadas de centralismo decisório. Todavia, questionamos aqui a falta do uso de indicadores sistêmicos no lugar dos usados na PDE, como também, o uso de um conceito de desenvolvimento sustentável mais abrangente do que esse empregado.

## 4.2 METODOLOGIA

Essa pesquisa, segundo Gil (1999), quando classificada pela abordagem do problema, é qualitativa, pois se considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito, que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa, não requerendo o uso de métodos e técnicas estatísticas, o ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados, sendo o pesquisador o instrumento-chave.

A pesquisa teve como objeto principal de estudo o documento, elaborado em 2007, pela SEPL, que deu origem à Política de Desenvolvimento do Estado do Paraná, implementada durante o período de 2008-2011, contemplando o período legal do Plano Purianual Anual (PPA), que encampa a presente política.

A partir disso foi realizado um levantamento bibliográfico e documental, também com outros materiais que serviram de base à formulação da presente política.

Foram realizadas duas entrevistas<sup>21</sup> semiestruturadas, com aplicação de questionário junto ao Secretário de Planejamento e o Governador, da época de 2008 a 2011, atores centrais no processo decisório da política em pauta, da PDE. Também como forma de enriquecer a presente pesquisa e obter mais subsídios para análise dos fatores “valores e culturas” implícitos. Desse modo, a entrevista foi uma oportunidade junto aos *policy markers* para fortalecer a compreensão do documento.

Com esses materiais coletados e sob este contexto de observação, foi elaborado um estudo de caso para compreender o contexto de construção dessa política e para atestar a hipótese de nossa pesquisa, já descrita na introdução.

De acordo com Yin (1994), ao estudo de caso deve ser dada a preferência quando se estudam eventos contemporâneos, situação em que não podem ser manipulados os comportamentos relevantes, sendo possível fazer entrevistas sistemáticas, pois o estudo de caso caracteriza-se pela capacidade completa de lidar com variedade de evidências – artefatos, entrevistas, documentos, observações.

Esta pesquisa procura aprofundar a realidade social de uma política pública: a PDE, por meio da abordagem neoinstitucional, que utiliza o estudo de caso como ferramenta analítica, ou método de análise, e foi desenvolvida em duas fases:

- 1) Exploratória, por meio da revisão de literatura;
- 2) Descritiva, por meio da análise documental, tais como: leis, decretos, atos administrativos do governo estadual relacionado à PDE, documentários que foram usados como subsídio para a construção dessa política, publicações e estudos do IPARDES, mapas socioeconômicos do Estado, PPAs anteriores e, por fim, análise das entrevistas semiestruturadas.

Oportuno destacar também que os indicadores de desenvolvimento escolhidos para contrapor os empregados na PDE e propiciar uma analogia, foram escolhidos por:

- a) serem trabalhados por autores renomados no campo dos novos indicadores de desenvolvimento no mundo;
- b) serem empregados em países com maior grau de desenvolvimento que o Brasil, como: Estados Unidos, Canadá, França, Suécia e outros;

---

<sup>21</sup> Os Termos de Consentimento Informado, Livre e Esclarecido dos entrevistados se encontram no anexo (2), junto com os questionários aplicados (anexo 3). A entrevista foi realizada mediante e-mail, no mês de março de 2012, cujo conteúdo das respostas estão disponíveis em nosso arquivo pessoal.

c) terem sido nominados como boas experiências e gerado satisfação aos usuários.

Além desses critérios, o estudo empreendido, a revisão bibliográfica, o conhecimento empírico e minha experiência profissional também contribuíram para tal opção.

#### **4.2.1 CONSTRUÇÃO DOS DADOS**

Sendo o recorte temporal o período de 2008 a 2011 e o recorte geográfico o Estado do Paraná, por se tratar de lei específica e obrigatória na administração pública, o PPA do Paraná, a construção dos dados ocorreu da seguinte forma:

a) identificação dos documentos referentes às políticas públicas, em especial PDE e o PPA (2008-2011), obtidos junto ao governo do Estado do Paraná, na Secretaria Estadual de Planejamento e Coordenação Geral (SEPL), no Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) e Secretaria Especial da Casa Civil (SECC), por meio de documentos impressos, eletrônicos e disponíveis na internet;

b) entrevistas semiestruturadas junto ao Governador e Secretário de Planejamento da época, para auxiliar na compreensão de aspectos relevantes dos documentos, especialmente, no que se refere à cultura e aos valores dos atores centrais, realizadas em março do corrente ano;

Segundo May (2004, p. 145), as entrevistas geram compreensões enriquecedoras das biografias, experiências, opiniões, valores, aspirações, atitudes e sentimentos das pessoas, e a entrevista semiestruturada, com questões abertas e fechadas sobre os elementos descritos no próximo subitem, permite ao entrevistado responder às perguntas dentro de sua concepção, não se tratando, porém, de deixá-lo falar livremente.

As sete questões feitas aos agentes políticos responsáveis pela PDE encontram-se no anexo 3

#### 4.2.2 Organização dos dados

A referência de observação foi a junção de documentos formais sobre a PDE e as entrevistas realizadas junto aos agentes principais responsáveis pela PDE, no caso o secretário da pasta de Planejamento e Coordenação Geral do Estado e o Governador. A organização dos dados se deu do seguinte modo:

- a) revisão da literatura existente no Brasil e no exterior sobre Política Pública, Desenvolvimento, Indicadores e Institucionalismo;
- b) documentação: coleta de documentos referentes à PDE, já explicitada anteriormente;
- c) realização das entrevistas semiestruturadas, ( anexo B);
- d) modelos praticados: de posse da literatura do tema, dos documentos e entrevistas sobre a PDE, foram aplicados os procedimentos analíticos e foi realizado o estudo de caso;
- e) estruturação das dimensões: à luz da teoria neoinstitucional histórica, principalmente no fator *path dependency*, consideramos as seguintes dimensões da PDE:
  - aspecto legal;
  - concepção de desenvolvimento
  - indicadores utilizados;
  - cultura e valores implícitos.
- f) análise das dimensões: após a estruturação das dimensões, é realizada a análise preliminar propriamente dita, formando o conteúdo para a produção da conclusão, realizada de modo segmentado, sobre cada dimensão é invocado o efeito de *path dependency* e do incrementalismo na PDE;
- g) conclusão da pesquisa: a conclusão foi realizada de forma discorrida, não separada por itens, como na análise, na qual confirmamos nossa hipótese e atingimos com êxito ao objetivo.

#### 4.2.3 Análise

À luz do entendimento de que a formulação e formatação de políticas públicas sofrem a influência de políticas e legados anteriores, conforme explicitado pela

noção de *path dependency*, podemos concluir que, na maioria das vezes, quando identificadas, os fatores incrementais representam sua principal evidência.

Assim, a base para a constituição do alicerce de entendimento da análise nesta pesquisa está na relação entre *path dependency* e fatores incrementais sobre cada dimensão, exposta no subcapítulo 4.2.2.

Ou seja, a análise está alicerçada nas noções sugeridas pela corrente teórica do institucionalismo histórico, ou seja, incrementalismo e *path dependency*, abordando as seguintes dimensões:

- a) aspecto legal;
- b) concepção de desenvolvimento empregada;
- c) indicadores utilizados;
- d) cultura e valores implícitos.

### 4.3 RESULTADOS

#### **A) Aspecto legal**

A PDE é uma política constituída por meio de instrumento legal e obrigatório para as administrações públicas, o PPA, pós-constituição de 1988. Possui questões burocráticas, rituais, procedimentos, prazos e demais quesitos que a tornam não tão flexível, sujeitando-a a moldes históricos, fazendo seguir um padrão sequencial independentemente do governante que esteja na sua direção.

Neste ponto, identifica-se o que North (1994); Dye (2005); Souza (2006) trabalham, ou seja, a propensão em face da análise institucionalista histórica, da política receber um incremento e não uma mudança mais profunda, ainda mais por se tratar de uma política orçamentária, pois existem motivações que lhe oferecem maior comodidade, como as incertezas quanto às consequências de políticas completamente novas ou diferentes e também porque o incrementalismo é conveniente, uma vez que na formulação de políticas, os acordos são mais fáceis, quando as discussões giram em torno apenas de acréscimos ou decréscimos nos orçamentos ou modificações nos programas existentes, que outras mudanças radicais.

Nesse caso, a conveniência está em esboçar modelos de paradigmas de desenvolvimento já existentes, como o da ONU, expressos na concepção do PNUD, e na falta da certeza do sucesso, por causa do impacto de uma mudança mais

profunda, o que contribuiria também ao caráter incremental dessa política pública, uma vez que o uso de uma visão mais sistêmica e mais subjetiva sobre o desenvolvimento do Estado poderia não atender aos discursos midiáticos da época, ou não estar relacionada à cultura de entendimento da instituição.

Assim, a PDE segue um padrão burocrático, no qual os rituais e moldes legais a induzem a um “modelo” formal, não possibilitando grandes inovações, nas quais as mudanças ocorrem de maneiras sutis e incrementais, não permitindo as expressões mais significativas da vontade política do governante ou inovações radicais. Assim, percebemos que a instituição a molda, reduzindo as chances de maiores variações e, conseqüentemente, gera uma reprodução da anterior, ou seja, um PPA melhorado de forma incremental, com mudanças apenas no sentido ideológico de Estado interventor e divisões regionais.

Observando ainda os PPAs anteriores, 2003-2006<sup>22</sup> e 2004-2007<sup>23</sup>, constata-se que as variações mais profundas com relação a eles se dão em forma de percentuais investidos por espécie de políticas públicas e recortes regionais do Estado. Ou melhor, opções de governos influenciavam na indicação orçamentária por políticas econômicas, sociais e outras, em detrimentos umas das outras, como também nos investimentos em determinadas regiões, lembrando que, conforme vimos há pouco, as regiões do Estado eram também diferentes até a construção desse modelo com seis regiões.

Exemplos dessas: o governo Requião investiu 30% em educação de seu orçamento, enquanto o governo anterior investia o percentual legal de 25%. Também investiu na região mais precária do Estado, o centro expandido em relação *per capita* às demais regiões do Estado, enquanto o governo anterior priorizava as regiões mais estruturadas, não fazendo esse tipo de leitura, e sim afunilando a concentração econômica em regiões polos, como: Curitiba, Maringá e Londrina.

## **B) Conceito de desenvolvimento**

Quanto ao conceito de desenvolvimento usado na PDE, observa-se que a noção de *path dependency* também contribui para explicar o uso da preferência pelos vetores econômico e social. Como visto no segundo capítulo, o entendimento

---

<sup>22</sup> Instituído pela Lei Estadual n. 12.824 de 28/12/1999.

<sup>23</sup> Instituído pela Lei Estadual n. 14.276 de 29/12/2003.

sobre o que representava desenvolvimento segue padrões mundiais, pois até os anos 80 existia uma preferência pelo entendimento da expansão econômica como melhor forma de aferir o desenvolvimento. Depois, com a ONU, nos anos 90, entende-se que é um misto de econômico e social, com ênfase em critérios sociais como saúde e educação. Mais recentemente, há um enfoque na abordagem sistêmica sustentável, porém com menos peso institucional para fixá-la nas administrações públicas e ainda em construção teórica de reconhecimento.

Nesse contexto, a administração que antecede o governo Requião, voltada a preceitos neoliberais, utilizava um conceito econômico de desenvolvimento pautado pelo mercado. E o governo Requião busca um Estado interventor, no qual as políticas públicas sociais fazem esse contraponto, obviamente aliadas a outros fatores, porém com maior ênfase do que as econômicas anteriormente, e se espelham em padrões do PNUD, por exemplo, para se fixarem. Isso fica claro inclusive em seu próprio discurso na introdução da PDE (SEPL, 2007).

Devido a fatores histórico-institucionais, como o peso da instituição criadora do modelo de desenvolvimento, poder midiático e resultados já obtidos, as políticas públicas são incrementadas e efetivadas na PDE. Notamos mais uma vez o poder da instituição na escolha, nesse caso, o modelo de desenvolvimento socioeconômico. Assim, os conceitos de Sen (2000), Sachs (1998) e Furtado (2004) sobre desenvolvimento passam a ser incorporados, ou seja, um desenvolvimento para além do crescimento econômico, de melhoras coletivas e dimensões mais profundas. De forma sucinta e a passos iniciais e lentos, esse novo conceito padrão da ONU começa no Estado do Paraná.

Todavia, ainda não é o conceito mais profundo e ideal de Melo (2010), de Serra (2003) e de outros abordados anteriormente, com questões mais subjetivas, que veem o desenvolvimento como fenômeno com facetas inter-relacionadas e interdisciplinares (física, vital, cultural, econômica, ambiental, social, institucional e política), exigindo uma combinação entre setor público e privado e a sociedade para se efetivar.

Porém, é uma evolução em relação ao conceito puramente mercadológico do governo anterior ou, mesmo, um incremento em determinado ponto de vista, quando notamos o adicional da preocupação mais social.

Nesse contexto, a trajetória de sucesso do uso do conceito de desenvolvimento, para além do econômico, adotado pela ONU e difundido em todo o

mundo, faz com que o Estado do Paraná o inclua em sua agenda. Entretanto, aliado a esse sucesso, existe a vontade política (ideologia intervencionista), porém o peso da instituição mais o sucesso desse modelo influenciam na decisão por essa escolha, conforme podemos perceber na própria entrevista feita com o Governante da época, nas três premissas adotadas na lei de instituição da PDE ou, ainda, em seu próprio discurso de posse, em janeiro de 2007.

Ou seja, adotou-se o conceito padrão ONU, todavia houve uma evolução sobre o conceito do governo anterior que era mais de crescimento econômico. Porém, como na época existiam exemplos fora do país sobre posturas mais sustentáveis e literatura sobre este assunto disponível, a introdução desse novo molde de desenvolvimento foi constringida pela força institucional e opção governante.

Em relação ao quadro 1, constante na página 11, podemos dizer que: O Governo Lerner encaixa-se no primeiro modelo de desenvolvimento hegemônico, o Governo Requião no segundo modelo. Todavia, já temos condições para adotarmos o terceiro modelo na construção da PDE.

### **C) Indicadores utilizados**

No que tange aos indicadores utilizados, nota-se também a sua trajetória articulada ao cenário institucional como determinantes para sua adoção na PDE. Lembrando que o conceito de desenvolvimento caracteriza o indicador utilizado (quadro 1, apresentado na introdução), como, até os anos 1980, o viés econômico se sobrepunha aos demais vieses componentes do desenvolvimento, ou até era considerado o resultado do desenvolvimento, o PIB era o indicador de maior peso no cenário para mensurar o grau de desenvolvimento. Com sua criação e de seus derivados, como IDH-M, nos anos 90, pela ONU, o IDH tornou-se indicador referência para o modelo de desenvolvimento com vertentes para além do econômico. Conforme Dowbor (2007) e Januzzi e Guimarães (2005), o IDH simboliza a mudança da contabilidade nacional do viés econômico para o social, em que o objetivo é vivermos melhor, não em função da economia, mas ela em nossa função.

Assim, a concepção política da PDE, ao desenhar o Estado, usando indicadores que enfocam as dimensões Urbanização, Migrações e Redes de

Cidades, Economia e Ativos Institucionais (esboçados no segundo capítulo) e adotando o indicador IDH como referência para a formatação da PDE, traduz a vontade do governo, a sua concepção de desenvolvimento e ratifica a força institucional desse indicador, além de reafirmar seu uso devido à trajetória positiva criada pela ONU.

Esse fator também implica uma evolução em relação ao governo passado, não que nunca tenha sido feito o uso do IDH no governo estadual, mas se inovou devido à questão de sincronia entre pensamento político ideológico, conceito de desenvolvimento, dimensão de indicadores utilizados e políticas públicas implementadas.

Embora reconheçamos esse lado positivo da PDE e das dimensões abordadas pelos indicadores, deixamos aqui uma crítica, uma vez que outros indicadores sistêmicos poderiam ter contribuído ainda mais para essa política, como os evidenciados no item “Novos Indicadores de Desenvolvimento”, especialmente o *IEWB – Index of Economic Well-being*, pois em comum acordo com Gadrey e Jany-Catrice (2010), necessita-se entender além dos aspectos econômico e social para trabalharmos indicadores de desenvolvimento, até porque, como dissemos anteriormente, a compreensão de desenvolvimento passa por vários fatores e precisa ser tratada de forma inter-relacionada.

Nesse quesito, as quatro dimensões abordadas pelo IEWB ou IBE - fluxo de consumo efetivo por habitante, acumulação líquida de estoques de recursos produtivos, distribuição de renda e grau de segurança econômica - são bem mais profundas e estruturadas que as usadas na PDE, em que até pudéssemos ter outro desenho do Paraná.

Ainda, o IBE conta com maior sistematização de dimensões do *new development* e, também, em termos de coerência contábil, possui um modo de valorização essencialmente não monetarizado, o que é muito positivo diante da sistemática da contabilidade nacional, como enfoca Dowbor (2007). No entanto, conforme Gadrey e Jany-Catrice (2010), esse indicador peca em dar pouca atenção à vertente ambiental, mas, sem sombra de dúvida, é muito mais completo e complexo que os tradicionais PIB e IDH para atender às demandas de uma nova sociedade.

A sociedade não deve, conforme abordado por Gadrey e Jany-Catrice (2010), mais concordar com a recusa de governantes a entender que fatores como finitude

de recursos não renováveis, custos ambientais, contabilização de trabalho doméstico e voluntário, participação feminina na política, participação de outros profissionais para cálculo das riquezas nacionais e não somente especialista de viés econômico, benefícios proporcionados por lazer, felicidade e sensações subjetivas afins e outros não sejam computados em políticas públicas, em especial as de intervenções diretas como a PDE.

Nessa seara, indicador sistêmico (IBE) seria mais apropriado para seu fim, como salienta Januzzi, Neto e Silva (2008), pois poderia sumarizar questões complexas ou multidimensionais para apoiar a decisão de governantes, além de se enquadrar melhor no conceito de desenvolvimento de Sen (2000), Furtado (2004), Melo (2010), Serra (2003) e Sachs (1998), usado atualmente, também já na época da construção da PDE, pois vai muito além dos aspectos tradicionais oriundos do poder institucional dos indicadores usados.

Assim, foram decisões, políticas e concepções passadas que proporcionaram o uso desses indicadores, podendo ter constrangido ou pesado na ação do governo da época em adotar um novo modo de mensurar o desenvolvimento, ou até mesmo compreendê-lo. Conforme aborda Scokpol e Pierson (2008), Thelen (1999) e North (1993), o movimento da política pode ser explicado a partir dos *feedbacks* positivos ou trajetórias anteriores.

#### **D) Cultura e valores implícitos**

No campo de cultura e valores, percebe-se no documento PDE e nas entrevistas realizadas, o quanto a compreensão e o peso dos ideais dos atores principais, bem como da instituição governo fortalecem a noção de que a PDE prioriza o viés econômico e social em detrimento aos demais, seguindo um padrão ONU.

Analisando as respostas dos entrevistados, podemos entender o significado das escolhas feitas, no tocante aos conceitos e indicadores de desenvolvimento utilizados, a espécie de política elaborada e, principalmente, conhecer de modo mais profundo os “valores e cultura” implícitos. Vejamos:

a) Em referência à primeira questão, quando abordados sobre o que se entende por desenvolvimento no contexto de Estado, as respostas vão praticamente ao mesmo cerne de observação. Vejamos:

Para o Governador (entrevistado nº1), trata-se da produção de melhoria dos seguintes itens: da qualidade de vida das pessoas, do potencial econômico, do meio ambiente e das instituições que geram o desenvolvimento. Sinteticamente, trata-se de um avanço econômico que gera potencialidades, em forma de recursos, para que possam ser realizadas políticas sociais aos mais necessitados e cuidar do meio ambiente. O desenvolvimento se dá após o crescimento econômico, ou seja, extraí-se deste os bons frutos para o combate às desigualdades regionais, sociais, institucionais e demais.

Para o Secretário (entrevistado nº2), um Estado promotor do desenvolvimento é aquele que consegue organizar e fomentar sua economia, contribuindo com o crescimento do produto, ao mesmo tempo em que promove a diminuição da desigualdade entre as pessoas. Isso tudo com respeito ao meio ambiente e compromisso com as gerações futuras. O desenvolvimento pressupõe o crescimento econômico, mas é praticamente independente dele. O desenvolvimento é resultado de escolha de um povo, isso porque ele pressupõe seus reflexos sociais, e destes, sim, ele é dependente.

Em seu conceito, o desenvolvimento da tecnologia, com o aprimoramento da capacidade de elaboração de produtos é absolutamente insuficiente para qualificar o desenvolvimento. A China dos nossos dias é um bom exemplo disso. Um país capaz de produzir praticamente qualquer produto, com elevado conteúdo tecnológico, sem superar as desigualdades, sem superar sua miséria. Um país só é desenvolvido quando seu povo é desenvolvido, quando cada indivíduo é cidadão, no sentido mais profundo do termo. Quando essa conjuntura é alcançada, o desenvolvimento está amadurecendo, e o país avança para a condição de nação.

Em nossa concepção, segundo levantamento em literatura especializada, o desenvolvimento é mais profundo, conforme aborda Melo (2010), é um fenômeno multidimensional, multifacetado, muito mais que o tripé básico (econômico, social e ambiental), e que não julga uma dimensão ou faceta ser mais importante que a outra. Trata-se de um complexo círculo sinérgico que visa ao ser humano e ao universo como base para se realizarem os esforços de melhoria. A economia é apenas uma parte do processo e deve ser posta em seu devido lugar, como enfatiza Dowbor (2007), como ator coadjuvante. Em termos práticos, podemos afirmar que o conceito entendido por ambos entrevistados, apesar de bons (pois estão evoluídos sobre o pensamento conservador de crescimento econômico, como

desenvolvimento), estão longe dos patamares de desenvolvimento sustentável e se aproximam mais dos padrões de melhoria de vida, esboçados pela ONU.

b) Em relação à segunda pergunta, na qual foi pedido para serem elencadas, em hierarquia de importância, as citadas áreas do desenvolvimento, notamos também que a visão socioeconômica prevalece sobre as demais, fortalecendo nossa percepção do tipo de conceito de desenvolvimento utilizado.

Para o entrevistado 1, as áreas seriam: econômica, social, ambiental, sustentabilidade, institucional, política e cultural. Já para o entrevistado 2, as áreas seriam: econômica, social, institucional, sustentabilidade, ambiental, política e cultural. Percebemos, assim, que ocorre apenas uma variação entre as terceira, quarta e quinta posições. No entanto, as primeiras caracterizam o conceito empregado, o da ONU.

Conforme entendido, com base nos conceitos dos autores mencionados em nossa pesquisa, no subcapítulo 3.1.2, seria a área da sustentabilidade como a mais importante e, por consequência, a primeira.

É sabido da dificuldade de elencar, de modo preciso, qual a mais importante em uma ordem de tamanha grandeza. No entanto, quando notamos a escolha das áreas econômica e social, deixando a sustentabilidade em quarta, ratificamos que o conceito de desenvolvimento usado está distante do conteúdo holístico que ele deve possuir.

Como exemplo, para Melo (2010), o desenvolvimento sustentável pode ser conceitualmente dividido em três componentes: a sustentabilidade ambiental, econômica e sociopolítica. O desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir as próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e o habitat. Ou seja, de acordo com a revisão da literatura, a sustentabilidade teria que ser a o primeiro item a ser elencado para se alinhar ao novo conceito de desenvolvimento.

c) Quanto à terceira questão, que indaga sobre quais os principais indicadores são essenciais para promover o desenvolvimento (espontâneo) e por que, percebemos novamente a supremacia dos aspectos econômicos e sociais.

Para o entrevistado 1, o IDH é essencial porque traduz conceitos maiores que o econômico atingindo: educação, saúde e renda. É mais indicado para promover melhorias sociais e de maior valia para escalonar as discrepâncias regionais no âmbito do Estado, por exemplo. O outro seria o IPDM, um derivado do Índice da Firjan, adaptado à realidade econômica agrícola paranaense. Também o Índice de Gini, que serve para entender o nivelamento da desigualdade social, uma das principais funções do governante, corrigir estas distorções.

O entrevistado 2 considera PIB, IDH e índice de Gini indicadores essenciais para promover desenvolvimento. Primeiro porque não se alcança o desenvolvimento sem crescimento econômico. Pode-se, perfeitamente, um país viver uma situação de crescimento acelerado, sem que haja desenvolvimento, no entanto o inverso é impossível. Assim, o crescimento do produto é um pressuposto básico ao desenvolvimento.

Ao mesmo tempo, se os resultados positivos desse crescimento estiverem concentrados nas mãos de poucos, também não haverá desenvolvimento. Para o secretário, o desenvolvimento mostra-se mais em seus reflexos na estrutura social e menos no aprimoramento da tecnologia. Pode-se perfeitamente obter grandes avanços tecnológicos, permitindo expressivo crescimento do produto, sem haver uma condição de desenvolvimento e o avanço da “nação”.

De acordo com os estudos, os indicadores a serem elencados, poderiam ser mais complexos, abordarem mais áreas do que as citadas pelos entrevistados, serem sistêmicos e atuarem com percepções que ultrapassassem as tradicionais. Todavia, essa escolha, como já trabalhamos, está imersa em um contexto de legado, o que pode ter constrangido essa discussão, pois a referência para os entrevistados é a PDE, na qual a questão não era explicitada claramente.

d) Em relação à quarta pergunta, na qual citamos alguns indicadores e pedimos para que estes fossem elencados, em ordem de importância. Notamos que os tradicionais, e talvez mais midiáticos, se assim pudermos chamar, são prioritários. Para o entrevistado 1, a ordem seria: IDH, Índice de Gini, EF, IPDM, IDS, IEWB, FIB, ISP e PIB. Para o entrevistado 2, a ordem seria: PIB, Índice de Gini, IDH, IPDM, FIB, IDS, EF, IEWB E ISP.

Segundo observado, no terceiro capítulo, sobre novos indicadores de desenvolvimento, afirmamos que os indicadores sistêmicos são os de nossa preferência e, também, da atual literatura, por abordarem maiores dimensões e

sintetizar as questões complexas e fornecer aporte à decisão do agente público, conforme Januzzi (2004). Demonstração disso pode ser o quadro comparativo de Gadrey e Jany-Catrice (2010), usado nesta pesquisa comparando PIB, IDH e IBE, disponível na página 114.

e) Em relação à quinta questão, sobre a justificativa de escolha das três premissas e dos cinco eixos da PDE, para o Governador, as premissas tratam dos princípios da “Carta de Puebla”, uma preferência aos mais necessitados, os mais pobres. São princípios que focam o ser humano e tendem a diminuir os impactos da globalização. Sendo a primeira premissa o papel do Estado, em si, combater as mazelas oriundas do capitalismo, função do administrador público por definição e nada mais que o bom senso. A segunda premissa é baseada em cumprir nossa constituição “ao pé da letra”, assegurar os benefícios vitais e básicos, um dever do governante. A terceira premissa é a “Carta de Puebla”, no seu principal significado - um combate veemente às discrepâncias socioeconômicas e regionais -, neste caso, como forma de pôr em prática o que a “Carta” preconiza.

E os eixos refletem esse pensamento na ação da política pública: investir de modo a atingir crescimento econômico para obter garantias a serem usadas para superar as distorções sociais e promover a cidadania.

O Secretário, por sua vez, em resposta à primeira indagação deste questionário faz uma breve justificativa do porquê da escolha por aquelas premissas. Como já mencionado, impossível qualificar um povo como “desenvolvido” sem que os reflexos sociais disso sejam evidentes. A PDE ousou neste sentido, a Política de Desenvolvimento do Estado tinha a pretensão de se somar às políticas que vinham sendo implantadas pelo Governo Federal<sup>24</sup> e contribuir para que o Paraná superasse as mazelas presentes no Estado. Por isso, foi criada a PDE, que regionalizou o Estado a partir da condição social de suas regiões e buscou priorizar as áreas menos desenvolvidas do Estado.

Para o Secretário Enio Verri, os eixos também refletem esse entendimento, observa-se que os três primeiros tratam do crescimento da produção, como já colocamos, condição sem a qual é impossível superar as distorções sociais. Mas como isso não basta, e entende-se ser necessária a elevação do indivíduo, as duas últimas premissas buscavam dar conta desse desafio.

---

<sup>24</sup> Essa interação com o governo federal, como dissemos nesta pesquisa via Machado (2007), representa um ponto positivo, no âmbito instrumental.

f) Quanto à sexta questão, em que pedimos aos entrevistados para que colocassem em ordem de prioridade as áreas citadas, em referência à PDE, para identificarmos se, novamente, as relacionadas as áreas de viés socioeconômico seriam as primeiras, e tivemos a confirmação. Para o Governador, a ordem ficou a seguinte: econômica, social, institucional, segurança pública e justiça, ambiental e cultural. Para o Secretário: tivemos a seguinte ordem: econômica, social, segurança pública e justiça, institucional, ambiental e cultural.

Nota-se que ocorre uma variação na hierarquia apenas entre as áreas segurança pública, justiça e institucional. Ou seja, as respostas mais uma vez são muito próximas, inclusive caracterizando a opção pelas áreas socioeconômicas. Algo importante a ser destacado é que, para ambos, a questão ambiental fica em quinta posição. No entanto, contraria os preceitos de um desenvolvimento sustentável, como salienta Sachs (1998), para haver sustentabilidade deve se ter um equilíbrio entre o econômico, o social e o ambiental.

g) No tocante à última pergunta, foi realizada na intenção de ratificar a escolha do IDH como indicador referência da PDE, uma vez que, além do IDH, foram usados outros indicadores elaboração desse documento. As respostas confirmam o IDH como referencial e produzem uma escala de importância entre os demais.

Para o entrevistado 1, a ordem ficou a seguinte: IDH, Indicadores de urbanização, redes de cidades e migração, Indicadores institucionais, Indicadores ambientais e PIB. Já para o entrevistado 2, temos a seguinte ordem: IDH, Indicadores institucionais, PIB, Indicadores de urbanização, redes de cidade e migração e Indicadores ambientais.

Nota-se que ocorre variância entre algumas posições entre os indicadores nas 2º, 3º, 4º e 5º posições hierárquicas, porém na primeira temos o IDH como referência da política. Isso traduz também um padrão de políticas desenvolvidas pela ONU que permite com esse método criar ranking entre os municípios.

Todavia, as entrevistas sugerem que o sistema de crenças e valores, originários de um cenário cultural, reflete a intenção de primeiro alavancar a economia para depois repartir seu sucesso em forma de acréscimo do orçamento para as demais áreas.

Compreende-se que é necessário ter recursos financeiros para serem produzidas as ações, no entanto esse crescimento econômico deve ser compatível

com as esferas sociais e ambientais e realidades existentes. Como exemplo disso, ao entendermos que o IDH-M indica as regiões que mais necessitam de recursos, ele não reflete pontualmente qual tipo de recurso a região necessita. Se uma região apresenta o indicador mais baixo, isso não significa que é a prioritária para receber um programa de moradia, por exemplo, pois sua necessidade pode estar em outra área e, de repente, nem ser uma necessidade que exija recursos financeiros em obras, mas em educação, por exemplo.

O que tenta-se explicar aqui é que, a cultura de que o IDH indica as áreas mais carentes se sobrepõe na PDE, o que não reflete exatamente a realidade. Às vezes, podemos ter regiões carentes com necessidades diferentes das básicas a serem contempladas pela política tradicional. Ser a região mais pobre não significa ser a mais insegurança, com maiores problemas ambientais e problemas culturais, por exemplo.

A lógica no novo desenvolvimento é diferente da tradicional, na qual se entende como mais pobre a região a que mais necessita de saúde e educação, pois essa lógica está atrelada ao paradigma tradicional de desenvolvimento. Ao passo que o novo paradigma de desenvolvimento envolve outras esferas além das básicas, o que representa ir além do tradicional, incorporado em nossa sociedade pelo sistema de crenças e valores. Se prender primeiramente ao econômico para prover desenvolvimento significa não utilizar a abordagem sustentável já discutida.

Para a lógica desenvolvimentista de Melo (2010), Sen (200), Sachs (1998) e outros, quem define as prioridades do que é necessário para melhorar a vida são os próprios indivíduos, suas próprias percepções sobre o que pode libertar suas oportunidades e não uma forma padrão de entendimento do que é essencial. Aliás, no entendimento desses autores, desenvolvimento sustentável também significa respeitar a questão cultural do entendimento de todas as tribos sociais. A cultura dá corpo à sustentabilidade.

É sabido que existem os direitos básicos e essenciais, porém, quem mais sabe o que pode proporcionar expansão da sua própria liberdade é o indivíduo. Assim, essa concepção de desenvolvimento da PDE, bem como seus indicadores não permite essa informação e também por mais essa razão defendemos o uso de indicadores mais sistêmicos, como os já debatidos, porque, sem sombra de dúvidas, conseguem mais se aproximar dos conceitos desenvolvimentistas apresentados.

Percebe-se que os atores principais da PDE entendem como essenciais para o desenvolvimento segue a linha do tradicional paradigma e foi fortemente esboçado na política. Todavia, questões de percepções mais profundas não são contempladas também por causa dessa concepção de pré-padrão de desenvolvimento. A questão cultural e de valores dos dirigentes da instituição pode representar constrangimento também para mudanças necessárias aos ensinamentos de um desenvolvimento multidimensional, mesmo que não sejam voluntárias e se encontrem acampadas em um pré-julgamento de prioridades.

Outro ponto identificado que se usa como justificativa para esse modelo de desenvolvimento do Paraná é a falta de êxito social das políticas anteriores. O legado da falta de investimento na área social e no interior do Estado, no governo passado, fez com que essa opção também se mantivesse para compensar o atraso. Com isso, entende-se também como um constrangimento para se adotar uma mudança para um desenvolvimento mais avançado, porque segundo o ex-governador, a precariedade social era tão alta que sucumbiu a outras inovações, pois o essencial é reduzir a desigualdade e mazelas sociais primeiro para depois tomar outras atitudes. Enfim, combater os efeitos do neoliberalismo mais visíveis e tocantes para iniciar uma caminhada social.

Nesse sentido, Dye enfatiza (2005) que uma das motivações que forçam o incrementalismo pode ser a falta de êxito na política anterior, pois se passa a ter um grande incremento de forma a compensar a inversão anterior de um determinado programa ou ação, constrangendo outras inovações em demais áreas.

Enfocando também o conceito de North (1994) sobre fatores históricos (*path dependency*) que, em um dado momento, determinam os resultados de um país, compreendemos aqui que o resultado do IDH paranaense em determinado momento, especificamente em 2003, pode ser o resultado da falta de investimentos sociais anteriores em determinadas regiões do Estado.

Em 2003, início do governo Requião, segundo SEPL (2007), 70% dos municípios paranaenses tinham IDH inferior ao IDH do Brasil. Por isso, a desigualdade tão grande observada na região do centro expandido, por exemplo. Ou seja, a trajetória de políticas neoliberais e de vieses puramente econômicos contribuiu para a formação de um caos social no centro do Estado. Nesse caso, a trajetória de poucas políticas sociais em determinadas regiões fez com que fosse

investido mais em políticas sociais na PDE, reforçando o papel do Estado como indutor de desenvolvimento.

Dessa forma, a trajetória anterior foi de certo modo negativa socialmente e construiu um legado que colaborou para a adoção de determinadas políticas públicas sociais, como: trator solidário, irrigação noturna, bibliotecas cidadãs, clínicas da mulher e da criança, tarifas sociais de água e luz e outros, todos acampados na PDE, como forma de atenuar os problemas, contribuindo para que outras políticas de inovação, alinhadas ao novo desenvolvimento, fossem um tanto constrangidas.

Enfim, as trajetórias de políticas com vieses mais econômicos produziram no Paraná um legado social e econômico que, de algum modo, influenciaram na adoção de prioridades na PDE, seja o legado positivo ou negativo, constrangendo em certo ponto outras inovações, pelo fato de ser conveniente priorizar determinadas situações.

Nessa perspectiva, Dye (2005) salienta que os padrões de comportamento dos indivíduos dentro das instituições influenciam nas políticas públicas, nesse caso, o comportamento do governante em entender o legado encontrado favoreceu a justificativa de determinada escolha política em detrimento de outras, fazendo com que a instituição fosse configurada para facilitar certa consequência política, obstruindo outras. Quando falamos que a instituição foi configurada, estamos dizendo que a leitura produzida pela PDE, como política pública institucional, foi acampada pelo escopo de necessidade de inversão do papel do Estado.

Nota-se isso também analisando os recursos financeiros executados da PDE. Dos investimentos previstos, R\$ 11 bilhões (61% do valor total) saíram das empresas estatais, o que nos leva a perceber a primeira inversão de papel do Estado, ou seja, antes a empresa estatal era vista como ineficaz e sujeita à privatização para ser eficiente, aqui é usada para intervir socialmente na população. Outros R\$ 2,3 bilhões (13% do valor total) são vinculações constitucionais, que somam os investimentos em saúde, educação, ciência e tecnologia. O restante dos recursos, de R\$ 4,7 bilhões (27% do valor total) em gastos públicos e despesas de capital, que significam os gastos das secretarias estaduais.

Após a consistência e origens dos recursos, enfoca-se a distribuição deles por áreas de investimento e regiões beneficiadas:

- a) 10,8% dos investimentos, o que corresponde a R\$ 1.965,10 milhões, investidos em Produção Agrícola, destes 169,36 milhões só no centro expandido e nas demais regiões todas R\$ 340,64, o restante em investimentos transversais (não se consegue regionalizar o investimento);
- b) 10,4% dos investimentos, o que corresponde a R\$ 1.887,93, investidos em Produção Industrial, destes R\$ 51,04 no centro expandido e nas demais regiões R\$ 27,1, o restante em investimentos transversais;
- c) 55,3% dos investimentos, igual a R\$ 10.043,71 milhões investidos em Infraestrutura urbana, energia e logística de transporte, dos quais R\$ 2.103,60 milhões no centro expandido, R\$ 3.215,09 milhões na região leste, R\$ 2.493,67 milhões em transversais e o restante para as demais regiões;
- d) 18,9% dos investimentos, igual a R\$ 3.421,06, investidos em Ciência e Tecnologia, Educação, Saúde e Meio Ambiente. Destes, aproximadamente 10% no centro expandido, 24% na região leste, 35% de forma transversal e o restante para as demais regiões;
- e) 4,6% dos investimentos, cerca de R\$ 836,31 milhões, em Justiça, Segurança e Modernização do Estado, sendo 35% só na região leste, 5% no centro expandido, 9% no norte, 8% no oeste, 3% no noroeste, 2% no Sudoeste, 38% em transversais.

Sendo assim, podemos traçar as seguintes considerações:

- a) os três primeiros eixos ligados ao desenvolvimento econômico e social estadual consomem 76,5% dos investimentos;
- b) os investimentos em setores estratégicos para a formação das características do desenvolvimento sustentável - como ciência e tecnologia, educação, saúde e meio ambiente - ficam com 18,9% dos recursos, consolidando a falta de equilíbrio notada entre o tripé economia, social e ambiental, necessária para buscar o desenvolvimento de Sachs (1998), Serra (2003) e Furtado (2002);
- c) os investimentos em justiça, segurança e modernização do Estado ficam com apenas 4,6% dos investimentos, o que é muito pouco em face das necessidades da segurança e justiça para a promoção do bem-estar essencial e sustentabilidade. Quanto à modernização do Estado, estamos falando da instituição em si, uma faceta, como afirma Melo (2010), importante

para o desenvolvimento sustentável, pois a melhoria da instituição pode representar o desenvolvimento do Estado, conforme aborda North (1993);

d) as regiões mais precárias do Estado, segundo o IDH, são mais beneficiadas, há um salto em investimentos sociais em relação ao PPA anterior, todavia acontece como já dito, a força da instituição e a cultura de seus dirigentes conseguem atomizar as atitudes das políticas<sup>25</sup>;

e) o investimento *per capita* do Estado é alto, R\$ 1.898,28 em média, em relação aos demais Estados da federação, as *percapitas* em termos regionais maiores são: do centroexpandido (região mais crítica pelo IDH) e da região leste mais populosa do Estado, com cerca de 35% da população total, demonstrando mais uma vez que a escolha a quem favorecer sofre intervenção dos padrões PNUD e do peso do modelo de Estado intervencionista;

f) ocorrem incrementos, não só de valores financeiros, mas de mudanças em programas de políticas públicas, enfoques de estratégias mais sociais, preferências regionais em relação ao PPA do governo anterior. Enfim, comprovam o modelo incrementalista de Souza (2006).

Tratando ainda de outros fatores incrementais, a PDE traz várias construções de novas instituições educacionais, administrativas e culturais por todo o Estado. Isso é vital para o desenvolvimento sustentável, isto é, o fortalecimento e o aumento do número das instituições também são imprescindíveis para a construção da cultura e para as mudanças de paradigma evidenciadas por Melo (2010).

Finalizando, a PDE é, sem dúvida, um elemento inovador de política pública, fruto de um trabalho incremental na forma físico-explicativa de Souza (2006) e Dye (2005), ou seja, tem com base o PPA anterior, porém com vários incrementos e, até, algumas rupturas, apresenta mudanças no viés do conceito de desenvolvimento e papel do Estado, que conduzia o Estado por anos. Trabalhou-se com indicadores que fizeram leituras um tanto complexas do Estado, mas poderíamos ter outra realidade mais apropriada ao que Serra (2003) e Melo (2010) compreendem de desenvolvimento adequado da sociedade, se tivéssemos trabalhado com outros indicadores, como os evidenciados por Gadrey e Jany-Catrice (2010), que têm

---

<sup>25</sup> Não pretende-se entrar no debate se está certo ou não, apenas constata-se essa característica do neoinstitucionalismo;

abordagens holísticas, em especial, o IBE. A discussão sobre *path dependency*, tratada de diferentes formas em North (1993), Sckopol e Pierson (2008) e Thelen (1999), esclarece a formatação da PDE, inclusive seu mote de origem.

#### 4.4 SÍNTESE

No presente trabalho, foi realizada uma análise sob a perspectiva institucionalista da PDE, na sua origem redigida pelo Governo do Estado do Paraná em 2007 e executada no período de 2008 a 2011. Onde identificou-se que essa política foi diretamente influenciada por legados anteriores, conforme traduzidos na concepção *path dependency* e por demais fatores compreendidos na teoria institucionalista histórica.

Constatou-se que os indicadores utilizados na PDE, além de apresentarem caráter tradicional e serem construídos apenas sob o viés socioeconômico, representavam conceitos antigos de desenvolvimento, que se fundamentaram por um tripé socioeconômico, composto pelos fatores: renda, escolaridade e longevidade. Ou seja, os indicadores não apresentavam dimensões atuais de conceito de desenvolvimento, tais como as dimensões holística e sustentável.

De modo análogo, ainda identifica-se que o uso de indicadores sistêmicos, como o IBE, por exemplo, poderia fazer com que a PDE obtivesse maior eficiência, representando os anseios de desenvolvimento multidimensional e, até, caracterizando uma outra realidade estadual. Podendo ter proporcionado um outro desenho do Estado para aplicação dos recursos financeiros.

Não obstante tais constatações, a PDE foi positiva se comparada às políticas da mesma espécie, adotadas pelos governos anteriores, que conduziam os PPA como simples instrumentos burocráticos e de menor capacidade de intervenção na vida da sociedade. Entretanto, se fossem incorporados moldes recentes sobre o desenvolvimento sistêmico, a PDE poderia ter evoluído ainda mais como política pública e se aproximado mais do *responsive governance*, no quesito inovação.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nessa pesquisa foi possível identificar a relação entre o conceito de desenvolvimento empregado, o tipo de política pública adotada e os indicadores de desenvolvimento usados para compreender quais anseios correspondiam à PDE. Essa relação foi usada como um dos pilares para alcançarmos nosso objetivo principal, analisar a PDE.

Através compreensão do contexto da elaboração desse documento, oriundo de um legado marcado por fatores neoliberais e de pouca inovação em políticas públicas sociais. E da identificação dos indicadores, bem como dos conceitos sobre desenvolvimento utilizados, examinados sobre os vieses socioeconômicos pertencentes à instituição (Estado), atingimos nossos objetivos específicos.

A análise da Política de Desenvolvimento do Estado do Paraná – PDE (2008-2011), durante o Governo de Roberto Requião, em sua origem, sob a perspectiva do institucionalismo histórico, evidenciou que a relação entre a opção por um modelo de Estado interventor, o conceito de desenvolvimento socioeconômico e o uso do IDH como referência na PDE estabeleceram as concepções contidas no PNUD da ONU, representando assim a força da instituição sobre as políticas públicas.

Também, o conteúdo extraído do quesito “cultura e valores” dos *policy makers* da PDE, de acordo com as entrevistas, aponta que a ação individual dos atores teria sido uma adaptação ao ambiente e ao comportamento da própria instituição, gerando resultados políticos determinados pela instituição, conforme esclarece a escolha da abordagem racional.

Tais situações deixaram perceptível o movimento político da situação em questão, que na época era fruto de um legado deixado por trajetórias de políticas semelhantes de desenvolvimento, porém oriundas de programas neoliberais, esboçando vários descompassos para a introdução de medidas mais intensas.

Isso, em certo ponto constrangeu inovações políticas e mudanças mais radicais para a busca de um desenvolvimento holístico. Como, por exemplo, o fato de o Estado estar apresentando baixos resultados sociais motivou a escolha pelo conceito de desenvolvimento econômico e social.

Esse contexto fez que, o que se presumia fosse confirmado, ou seja, os elementos contidos na teoria neoinstitucional: *path dependency*, incrementalismo,

*feedbacks positivos*, retornos crescentes e legado influenciaram na elaboração da PDE.

A opção pelo modelo holístico, que trata da busca de um Estado sustentável, compreenderia o desenvolvimento como um fenômeno multidisciplinar e multidimensional, muito além do entendimento socioeconômico da PDE, e levaria a utilizar indicadores sistêmicos mais complexos do que os adotados (IDH) para compreender e modificar a realidade paranaense, mas foi inibido pelos legados neoinstitucionais. Ou também, podemos afirmar que foram superados pelos tradicionais conceitos impressos por grandes e midiáticas instituições, como a ONU, por exemplo.

No entanto, isso não significa que a PDE não desempenhou um papel importante na melhoria do Estado do Paraná. Todavia, se tivessem sido considerados as experiências inovadoras e o debate teórico sobre desenvolvimento e indicadores sistêmicos, poderia haver benefícios no sentido de ampliação da noção e medidas da PDE.

Seria possível, por meio do intercalamento entre o modelo de desenvolvimento sustentável, com políticas públicas harmônicas (econômica, social e ambiental) e com o uso de indicadores sistêmicos - como alguns abordados no segundo capítulo, em especial o IBE - ter desempenhado um melhor papel, modificado ainda mais o legado e referenciado o Estado, no quesito desenvolvimento, de acordo com a recente literatura sobre o tema.

Além disso, a PDE não seria vista hoje como fonte de fatores incrementais em seus programas, nas opções de áreas de investimento e no aumento de valores investidos, porque as rupturas com os modelos formais de políticas públicas seriam mais profundas.

Por fim, como a evolução da instituição pode, para alguns autores, em especial North (1994), representar o grau de desenvolvimento de uma sociedade.

Uma política de desenvolvimento, entendida aqui como instituição, que venha a romper com alguns paradigmas - como: discordar do modelo tradicional de contabilidade nacional, entender a finitude dos recursos naturais, compreender as forças de temas subjetivos (sensação de bem-estar, lazer e outros) como vitais para a sociedade, contabilizar o trabalho doméstico e voluntário, valorizar a participação feminina na política e considerar relevantes os custos ambientais - pode estar mais próxima do patamar sustentável e mais evoluída do que as demais.

Assim, defende-se o uso de políticas mais flexíveis e inovadoras, que as utilizadas na PDE, voltadas ao *responsive governance*, para obter esse novo entendimento de desenvolvimento.

O governo paranaense poderia ter dado um passo maior nesse caminho, com algumas alterações em sua forma de atuação, como por exemplo, se ater menos ao legado para formular a PDE.

As principais limitações notadas na realização desta pesquisa foram a ausência de estudos acadêmicos sobre a PDE, também registros acadêmicos sobre PPAs anteriores, que pudessem contribuir para uma melhor análise de evolução dos mesmos. Isso reduziu nosso universo a patamares analíticos documentais.

As facilidades encontradas foram o acesso aos documentos do governo Estado e realização das entrevistas junto ao Secretário e Governador da época, graças ao nosso círculo de relações pessoais e de trabalho.

Com o desenvolvimento da pesquisa, pode ser notado que vários estudos podem ser realizados sobre o tema. Sendo a que mais nos interessa é tratar da questão da política de governo articulada com a participação popular. Ou seja, introduzir o debate de destinação e espécie de recursos a serem indicados junto à percepção popular. Esta pesquisa provoca a conhecer como a população assimila esse processo e se também fatores como o do bem-estar pessoal são de seu interesse, como é dissimulado nos atuais conceitos de desenvolvimento. Este estudo também leva a observar a importância da participação popular junto às políticas públicas.

Outra pesquisa, que intriga é um estudo de caso, analisando a PDE no campo da instrumentalização do PPA, em articulação com os PPAs: municipal e federal. Trabalho similar a este a SEPL apresentou em 2006, ao publicar uma sistemática<sup>26</sup> de modo operacional interfederativo, todavia cabe um aprofundamento dos estudos sobre esta articulação entre os entes federados, principalmente com municípios de pequeno porte, que possuem dificuldades de quadros técnicos, poucos recursos disponíveis para realizarem melhorias estruturais e que representam a grande maioria das municipalidades.

---

<sup>26</sup> Instituída pela Lei Estadual n. 15.229 de 25/07/2006.

Outro caso seria a análise da PDE como elemento político eleitoral. Produzir uma abordagem de programas contidos na mesma como: trator-solidário, leite das crianças, irrigação noturna, bibliotecas cidadãs, tarifa social de luz e água, e demais, numa ótica de como seria este impacto na tocante a promoção eleitoral.

Em suma, a PDE por apresentar uma amplitude de opções a serem esmiuçadas pela ciência, traduz-se em uma fonte de referência para estudiosos de instrumentos da administração pública.

Já quanto esta pesquisa, espera-se contribuir no âmbito acadêmico. Em especial na área da Gestão Urbana, com estudos sobre políticas públicas de desenvolvimento. E para os governantes futuros servir de referencial, de como o legado e políticas já existentes influenciam nas escolhas políticas.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **RBCS**, São Paulo, v. 14, n. 40, jun.1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcso/v14n40/1712.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2011.

BOSCHI, Renato; GAITÁN, Flavio. Politics and Development: Lessons from Latin America. In: **Internacional Conference: Comparative perspectives of development experiences in South America and Eastern Europe**. Development and semi-periphery, 2008, Tallin Disponível em: <<http://neic.iesp.uerj.br/textos2/internationalconference2008/BoschiandGaitan.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Em busca de novo modelo. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.23, n.33, p.157-158, 2002.

BRETTON WOODS PROJECT. EVERETT, Glyn; WILKS, Alex. **The World Bank's Genuine Savings Indicator: a Useful Measure of Sustainability?** Disponível em: <<http://www.brettonwoodsproject.org/topic/environment/gensavings.pdf>>. Acesso em 06 mar. 2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **As políticas públicas e o Direito Administrativo**. Revista Trimestral de Direito Público, n. 13, São Paulo: Malheiros, 1996.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002. P.241-278.

CANADIAN COUNCIL ON SOCIAL DEVELOPMENT. **Personal Security Index**. 2000. Disponível em : <<http://www.ccsd.ca/pubs/2000/psi/psi.pdf>> Acesso em: 03 mar. 2011.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 5. ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. **Inovação, globalização e as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico**. Brasília: IEL/IBICT, 2003.

\_\_\_\_\_. Sistemas de inovação e desenvolvimento: as implicações de política. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.19, n.1, p.34-45, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v19n1/v19n1a03.pdf>>. Acesso em: 07 mai. 2012.

CENTRE FOR THE STUDY OF LIVING STANDARDS. **Index of Economic Well-being**. Disponível em:  
<<http://www.csls.ca/iwb.asp>>. Acesso em: 01 mar. 2011.

COMPARATO, Fabio Konder. O juízo de constitucionalidade de políticas públicas.. In: MELLO, Celso Antonio Bandeira de (Org.) **Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba**. São Paulo: Malheiros, 1997.

COMPÊNDIO PARA A SUSTENTABILIDADE. c2008. **Ferramentas de Gestão de Responsabilidade Socioambiental**. Disponível em:  
<[http://www.compendiosustentabilidade.com.br/2008/default.asp?actA=9&conteudolD=60&it\\_idioma=1](http://www.compendiosustentabilidade.com.br/2008/default.asp?actA=9&conteudolD=60&it_idioma=1)>. Acesso em: 01 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. c2008. **Indicadores de Nações: uma Contribuição ao Diálogo da Sustentabilidade: Gestão do Conhecimento**. Disponível em:  
<[http://www.compendiosustentabilidade.com.br/2008/imagens/banco/arquivos/compendio\\_indicadores.PDF](http://www.compendiosustentabilidade.com.br/2008/imagens/banco/arquivos/compendio_indicadores.PDF)>. Acesso em 01 mar. 2011.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. Breves considerações sobre o conceito de políticas públicas e seu controle jurisdicional. **Jus Navigandi**, Teresina, n. 797, set. 2005. Disponível em:  
<[http://www.unidavi.edu.br/PESQUISA/revista/material\\_publico//5ed/jos%E9%20sergio%20da%20silva.pdf](http://www.unidavi.edu.br/PESQUISA/revista/material_publico//5ed/jos%E9%20sergio%20da%20silva.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2011.

DOWBOR, Ladislau. Dowbor.org. **Inovação social e sustentabilidade**. 2007. Disponível em:  
<<http://dowbor.org/2007/05/inovacao-social-e-sustentabilidade-doc.html/>>. Acesso em: 07 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. Dowbor.org. **O debate sobre o PIB: estamos fazendo a conta errada**. 2009. Disponível em:  
<<http://dowbor.org/2009/04/o-debate-sobre-o-pib-estamos-fazendo-a-conta-errada-abr-09.html/>>. Acesso em: 07 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. O PIB não mede os resultados em termos de qualidade de vida da população. **Revista IHU on-line**, São Leopoldo, n. 295, jun. 2009. Disponível em:  
<[http://www.unisinos.br/ihuonline/index.php?option=com\\_tema\\_capa&Itemid=23&task=detalhe&id=1639](http://www.unisinos.br/ihuonline/index.php?option=com_tema_capa&Itemid=23&task=detalhe&id=1639)>. Acesso em: 07 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **Crise abre espaço para repensar Estado e desenvolvimento**. 2009. Disponível em:  
<<http://criseoportunidade.wordpress.com/2009/05/09/crise-abre-espaco-para-repensar-estado-e-desenvolvimento/>> Acesso em: 07 jan. 2012.

DYE, Thomas R. **Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas.**

2005. Disponível em:

<[http://www.mp.gov.br/portalweb/hp/10/docs/mapeamento\\_dos\\_modelos\\_de\\_analise\\_de\\_politicas\\_publicas.pdf](http://www.mp.gov.br/portalweb/hp/10/docs/mapeamento_dos_modelos_de_analise_de_politicas_publicas.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **RBCS**, v. 18, n. 51, fev./2003.

GADREY, Jean; JANY-CATRICE, Florence. **Os novos indicadores de riqueza.** São Paulo: Senac, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GLOBAL FOOTPRINT NETWORK. **Footprint Basics.** c2003-2013. Disponível em: <[http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/footprint\\_basics\\_overview/](http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/footprint_basics_overview/)>. Acesso em: 20 mar. 2011.

GUIMARÃES, José R. S.; JANNUZZI, P. de M. **Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas:** limites e legitimidades. 2004. Disponível em:

<[http://www.abep.nepo.unicamp.br/site\\_eventos\\_abep/PDF/ABEP2004\\_296.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/site_eventos_abep/PDF/ABEP2004_296.pdf)>. Acesso em: 12 abril. 2012.

\_\_\_\_\_. Indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas. **Revista Brasileira Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v.7, n.1, p. 73-90, 2005.

Disponível em:

<<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/136>>. Acesso em: 13 mar. 2012.

FERNANDES, Antônio S. A. **Path Dependency e os Estudos Históricos Comparados.** 2007. Disponível em:

<<http://snh2007.anpuh.org/resources/content/anais/Ant%F4nio%20S%E9rgio%20Ara%FAjo%20Fernandes.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2012.

FISCHER, Rosa Maria **O desafio da colaboração:** práticas de responsabilidade social. São Paulo: Gente, 2002.

FREY, Klaus. **Políticas públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil, 2000. Disponível em: <[http://www.campinas.sp.gov.br/rh/uploads/egds\\_material/txt\\_Frey.pdf](http://www.campinas.sp.gov.br/rh/uploads/egds_material/txt_Frey.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2009.

FRIENDS ON EARTH. **Make your own ISEW**.

Disponível em: <<http://www.foe.co.uk/community/tools/isew/make-own.html>>. Acesso em: 04 mar. 2011.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Editora Nacional, 1984.

\_\_\_\_\_. **O Mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

\_\_\_\_\_. Os desafios da nova geração, **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.24, n.4, p. 483-486, 2004.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2009.

HAMILTON, Kirk. **Genuine saving as sustainability indicator**. Environment Department Papers. Paper 77. Disponível em: <[http://www\\_wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/09/28/000094946\\_01091804370048/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www_wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/09/28/000094946_01091804370048/Rendered/PDF/multi0page.pdf)>. Acesso em 04 mar. 2011.

HOFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, ano XXI, n. 55, nov, 2001.

INSTITUTE FOR INNOVATION IN SOCIAL POLICY. **The Index of Social Health**. Disponível em: <<http://iisp.vassar.edu/ish.html>>. Acesso em: 01 mar. 2011.

IPARDES. **Os vários Paranás**: estudos socioeconômico-institucionais como subsídio aos Planos de Desenvolvimento Regional. Curitiba, 2005.

\_\_\_\_\_. **Os vários Paranás**: identificação de espacialidades socioeconômico-institucionais. Curitiba, 2006.

\_\_\_\_\_ **Os vários Paranás:** linhas de ação para as dimensões econômica, social e institucional como subsídios à política estadual de desenvolvimento regional. Curitiba, 2006.

JANNUZZI, Paulo de M. **Indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas.** 2002. Disponível em:  
<<http://portal.revistas.bvs.br/index.php?search=Rev.%20adm.%20p%FAblica&connector=ET&lang=pt>>. Acesso em: 15 jun. 2009.

JANNUZZI, Paulo de M; NETO, Waldih J.S.; SILVA, Pedro L. N. **Sistemas de indicadores ou indicadores sintéticos:** do que precisam os gestores de programas sociais. Disponível em:  
<[http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008\\_1511.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008_1511.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2009.

KAUCHAKJE, Samira. **Gestão pública de serviços sociais.** Curitiba: IBPEX, 2007.

KELLY, Rita Mae; PALUMBO, Dennis. Theories for Policy Making. In: HAWKESWORTH, Mary; KOGAN, Maurice (org.). **Encyclopedia of Government and Politics.** v.II, London and New York, 1992.

LEI ESTADUAL n. 12.824 de 28/12/1999. Plano Plurianual. Curitiba:1999. Disponível em:  
<<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=195&indice=1&totalRegistros=1>>. Acessado em: 15 mar. 2011.

LEI ESTADUAL n. 14.276 de 29/12/2003. Plano Plurianual. Curitiba: 2003. Disponível em:  
<<http://www.sepl.pr.gov.br/arquivos/File/Arquivos%20PDF%20Plano%20Plurianual%202004%20-%202007/Ppa20042007.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2011.

LEI ESTADUAL n. 15.229 de 25/07/2006. Execução dos sistemas de diretrizes e bases de planejamento. Curitiba: 2006. Disponível em:  
<<http://www.paranacidade.org.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=65>>  
Acesso em: 10 abril. 2011.

LEI ESTADUAL n. 15.757 de 27/12/2007. Plano Plurianual. Curitiba: 2007. Disponível em:  
<<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/entradaSite.do?action=iniciarProcesso>>. Acesso em: 15 mar. 2011.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, New York, n.4, v. 32 p. 298 - 310, jul. 1972. Disponível em: <<http://links.jstor.org/sici?sici=0033-3352%28197207%2F08%2932%3A4%3C298%3AFSOPPA%3E2.0.CO%3B2-X>>. Acesso em: 19 jun. 2009.

MACHADO, Evanio T. **Plano Plurianual do município de Curitiba como instrumento de gestão e sua articulação como o Plano Plurianual do Paraná e com o Plano Plurianual Federal**. 2007.143f. Dissertação. (Mestrado em Gestão Urbana) - Curitiba: PUC/PR, 2007. Disponível em: <[http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=873](http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=873)>. Acesso em: 01 set. 2012.

MATOS, Ralfo (org.). **Espacialidades em rede**: população, urbanização e migração no Brasil contemporâneo. Belo Horizonte: C/Arte, 2005.

MAY, Tim. **Pesquisa social**: questões, métodos e processos. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MELO, Valdir. **Diálogos para o desenvolvimento**: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula. 2010. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/noticia/17735/pag-4/cdes-pública-documentos-sobre-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 01 mar. 2011.

MINSKY, Hyman P. **Estabilizando uma economia instável**. São Paulo: Novo Século, 2010.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos- SPI. Indicadores de programas: Guia Metodológico. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/100324\\_indicadores\\_programas-guia\\_metodologico.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/100324_indicadores_programas-guia_metodologico.pdf)>. Acesso em: 08 mar. 2011.

NORTH, Douglass C. Instituciones, Cambio Institucional y Desepeno Economic. **Fondo de Cultura Económica**, Cidade do México, n.01, p. 9 - 95, jun. 1993. Disponível em: <[http://www.pabloabitbol.com/\(NEP\)\\_files/12.%20North%20Instituciones,%20Cambi](http://www.pabloabitbol.com/(NEP)_files/12.%20North%20Instituciones,%20Cambi)

o%20Institucional%20y%20Desempe%C3%B1o%20Econ%C3%B3mico%20parte%20Primera.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2011

\_\_\_\_\_. Economic Performance Through Time. **The American Economic Review**, New York, n.03, v. 84, p. 359 - 368, jun. 1994. Disponível em: <<http://www.jstor.org/discover/10.2307/2118057?uid=3737664&uid=2134&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21101762308903>>. Acesso em: 03 jun. 2011.

OLIVEIRA, Juliana M.; LAGES, André, M.G.; DANTAS, Niedja F. Indicadores de desenvolvimento: uma resenha em construção **Revista de Economia Mackenzie**, São Paulo, v.8, n.1, p. 76-101, 2010. Disponível em: <<http://mpra.ub.uni-muenchen.de/30113/1/1459-11891-1-PB.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2011.

OLSEN, Johan P.; MARCH, James G. Neoinstitucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v.16, n.31, p.121-142, 2008.

OSBERG, Lars. **The measurement of Economic Well-Being**. Centre for the Study of Living Standards. Disponível em: <<http://www.csls.ca/iwb/macdonald.pdf>>. Acesso em 01 mar. 2011.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História e Desenvolvimento**. São Paulo: Brasiliense, 1978.

PEREIRA, P.A. **Assistência Social na perspectiva dos direitos**: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

RIBEIRO, C. O, Menezes, R. G. Políticas públicas, pobreza e desigualdade no Brasil: apontamentos a partir do enfoque analítico de Amartya Sen. **Revista Textos e Contextos**, Porto Alegre, v. 7, n. 1, p. 42-55, jan-jun. 2008.

RADIN, Beryl. **Policy Analysis Comes of Age**. Georgetown University Press, 2000.

RESEAU D'ALERTE SUR LES INEGALITES. **Bip40**. c2004-2007 Disponível em: < <http://www.bip40.org> >. Acesso em: 08 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. **Baromètre des Inégalité et la pauvreté** .c2004-2007. Disponível em: < <http://www.bip40.org/bip40/le-barometre-explose>> Acesso em: 08 mar. 2011.

REDEFINING PROGRESS. **Genuine Progress Indicator**. Disponível em:  
<[http://rprogress.org/sustainability\\_indicators/genuine\\_progress\\_indicator.htm](http://rprogress.org/sustainability_indicators/genuine_progress_indicator.htm)>.  
Acesso em 04 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. **About the Ecological Footprint**. Disponível em:  
<[http://rprogress.org/ecological\\_footprint/about\\_ecological\\_footprint.htm](http://rprogress.org/ecological_footprint/about_ecological_footprint.htm)>. Acesso  
em 04 mar. 2011.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo:  
Atlas, 1999.

SACHS, Ignacy. O desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos.  
**Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v.12, n.33, p. 149-156, 1998. Disponível  
em:  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-  
40141998000200011&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141998000200011&script=sci_arttext)>. Acesso em: 19 mar. 2011.

SANTOS, MILTON. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Editora da Universidade  
de São Paulo, 2005.

SEPL, Secretaria do Estado do Planejamento e Coordenação Geral. **A Política de  
Desenvolvimento do Estado do Paraná**. Curitiba: SEPL, 100 p. 2007.

\_\_\_\_\_. **Subsídios para elaboração do PPA 2008-2011**. Curitiba: SEPL, 2007.

SEN, Amartya K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das  
Letras, 2000.

SERRA, Nara E. M. Repensando o desenvolvimento em tempo de globalização.  
**Revista de Educação, Cultura e Meio Ambiente**, São Paulo, v. VIII, n. 27, 2003.  
Disponível em:  
<[http://www.revistapresenca.unir.br/artigos\\_presenca/27naraelianamiller\\_repensand  
oo desenvolvimento.pdf](http://www.revistapresenca.unir.br/artigos_presenca/27naraelianamiller_repensandoo desenvolvimento.pdf)>. Acesso em: 24 jun. 2011.

SILVA, Edna L. D.; MENEZES, Estera M. **Metodologia da pesquisa e elaboração  
de dissertação**. 4. ed. rev. atual. Florianópolis: UFSC, 2005. 138p.

SKOCPOL, Theda; PIERSON, Paul. El Institucionalismo histórico en Iaciência  
política contemporânea. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideo, v.17,

n.1, ICP, p.7-38, 2008. Disponível em:  
<<http://www.fcs.edu.uy/archivos/Pierson&Skocpol.pdf?>>. Acesso em: 19 jun. 2010.

SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back**. Disponível em:  
<[http://www.ata.boun.edu.tr/scanneddocuments/Course\\_Material/ATA\\_582/first%20week/theda%20skocpol.pdf](http://www.ata.boun.edu.tr/scanneddocuments/Course_Material/ATA_582/first%20week/theda%20skocpol.pdf)>. Acesso em: 19 jun. 2010.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.18, n.2, 2004. Disponível em:  
<<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a04v18n2.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1998. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n.24, p. 105-121, jun. 2005. Disponível em:  
<<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, n.16, p. 20-45, jun. 2006. Disponível em:  
<<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2010.

SPÍNOLA, Vera. Neoliberalismo: Considerações acerca da origem e história de um pensamento único. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, n.9, p. 104-114, jan. 2004. Disponível em:  
<<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/117/121>>. Acesso em: 27 set. 2010.

SUSTAINABLE SOCIETY. Foundation Sustainable Society Index - your compass to sustainability. **Indicadores 16-18**. Disponível em:  
<<http://www.ssfindex.com/cms/statplanet2012/indicator16-18/StatPlanet.html>>. Acesso em 02 mar. 2011

THELEN, Kathleen. Historical Institutionalism in Comparative Politics. **Annual Reviews, Rev. Polit. Sci**, Montreal, p. 369-404, 1999. Disponível em:  
<[http://www.uazuay.edu.ec/estudios/com\\_exterior/tamara/Thelen-Histl\\_Instlsm\\_Compartv\\_Politx.pdf](http://www.uazuay.edu.ec/estudios/com_exterior/tamara/Thelen-Histl_Instlsm_Compartv_Politx.pdf)>. Acesso em: 19 jun. 2009.

TELLES, V. S. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. **Publicações Pólis**, São Paulo, v.14 p 43-53. 1994.

TOYOSHIMA, Silvia H. Instituições e desenvolvimento econômico: uma análise crítica das ideias de Douglass North. **Estudos Econômicos**, v. 29, n. 1, p. 95-112, 1999.

TRUJILLO, Ferrari. **A metodologia da pesquisa científica**. São Paulo: Mcgraw-Hill, 1982.

TSEBELIS, George. **Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada**. Tradução: Luiz Paulo Roanet. São Paulo: Editora da USP, 1998. Disponível em:

<<http://books.google.com.br/books?hl=ptBR&lr=&id=cFf3fxTljVwC&oi=fnd&pg=PA11&dq=tsebelis+jogos+ocultos&ots=LnEAhF2Uc2&sig=PBsZUTrkEbmHJwqPVC1w0J8a0dc#v=onepage&q=tsebelis%20jogos%20ocultos&f=false>> Acesso em: 05 out. 2012.

VALDIVIESO, Susana. North y El cambio histórico: luces y sombras de La nueva historia institucional. Bogotá, **Revista de Economía Institucional**, 1. Semestral, n.4, p. 157-172, UEC, 2001. Disponível em:

<<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=41900410>>. Acesso em: 18 jun. 2010.

YIN, Robert. **Case Study Research: Design and Methods**. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 1994.

**ANEXOS**

**ANEXO 1 – RELAÇÃO DE MUNICÍPIOS QUE COMPÕE A REGIÃO DO CENTRO-  
EXPANDIDO**

**SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL**  
**COMPOSIÇÃO DOS TERRITÓRIOS E PRÉ-TERRITÓRIOS RURAIS**  
**FORMAÇÃO DA REGIÃO DO CENTRO-EXPANDIDO**

**1) TERRITÓRIO CATUQUIRIGUAÇU**

<b>Nº</b>	<b>MUNICÍPIO</b>	<b>Nº</b>	<b><i>MUNICÍPIO</i></b>
01	CAMPO BONITO	11	LARANJEIRAS DO SUL
02	CANDÓI	12	MARQUINHO
03	CANTAGALO	13	NOVA LARANJEIRAS
04	CATANDUVAS	14	PINHÃO
05	DIAMANTE DO SUL	15	PORTO BARREIRO
06	ESPIGÃO ALTO DO IGUAÇU	16	QUEDAS DO IGUAÇU
07	FÓZ DO JORDÃO	17	RESERVA DO IGUAÇU
08	GOIOXIM	18	RIO BONITO DO IGUAÇU
09	GUARANIAÇU	19	TRES BARRAS DO PARANÁ
10	IBEMA	20	VIRMOND

**2) TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO**

<b>Nº</b>	<b>MUNICÍPIO</b>	<b>Nº</b>	<b>MUNICÍPIO</b>
01	ALTAMIRA DO PARANÁ	09	MATO RICO
02	BOA VENTURA DE SÃO ROQUE	10	NOVA CANTU
03	CAMPINA DO SIMÃO	11	NOVA TEBAS
04	CÂNDIDO DE ABREU	12	PALMITAL
05	GUARAPUAVA	13	PITANGA
06	IRETAMA	14	RONCADOR
07	LARANJAL	15	SANTA MARIA DO OESTE
08	MANOEL RIBAS	16	TURVO

**3) TERRITÓRIO CENTRO-SUL**

<b>Nº</b>	<b>MUNICÍPIO</b>	<b>Nº</b>	<b>MUNICÍPIO</b>
01	FERNANDES PINHEIRO	07	IVAI
02	GUAMIRANGA	08	MALLET
03	IMBITUVA	09	PRUDENTÓPOLIS
04	INÁCIO MARTINS	10	REBOUÇAS
05	IPIRANGA	11	RIO AZUL
06	IRATI	12	TEIXEIRA SOARES

**4) TERRITÓRIO VALE DO RIBEIRA**

<b>Nº</b>	<b>MUNICÍPIO</b>	<b>Nº</b>	<b>MUNICÍPIO</b>
01	ADRIANÓPOLIS	05	ITAPERUÇU
02	BOCAIUVA DO SUL	06	RIO BRANCO DO SUL
03	CERRO AZUL	07	TUNAS DO PARANÁ
04	DOUTOR ULISSES		

**5) TERRITÓRIO INTEGRAÇÃO NORTE PIONEIRO**

<b>Nº</b>	<b>MUNICIPIO</b>	<b>Nº</b>	<b>MUNICIPIO</b>
01	ABATIÁ	16	RIBEIRÃO CLARO
02	CARLÓPOLIS	17	RIBEIRÃO DO PINHAL
03	CONGONHINHAS	18	SALTO DO ITARARÉ
04	CONSELHEIRO MAIRINCK	19	SANTA AMÉLIA
05	GUAPIRAMA	20	SANTA CECÍLIA DO PAVÃO
06	IBAITI	21	SANTANA DO ITARARÉ
07	JABOTI	22	SANTO ANTONIO DA PLATINA
08	JACARÉZINHO	23	SANTO ANT. DO PARAISO

09	JAPIRA	24	SÃO JERÔNIMO DA SERRA
10	JOAQUIM TÁVORA	25	SÃO JOSÉ DA BOA VISTA
11	JUNDIAÍ DO SUL	26	SAPOPEMA
12	NOVA FÁTIMA	27	SIQUEIRA CAMPOS
13	NOVA SANTA BÁRBARA	28	TOMAZINA
14	PINHALÃO	29	WENCESLAU BRÁS
15	QUATIGUÁ		

#### 6) TERRITÓRIO VALE DO IVAÍ

<b>N°</b>	<b>MUNICÍPIO</b>	<b>N°</b>	<b>MUNICÍPIO</b>
01	APUCARANA	15	JANDAIA DO SUL
02	ARAPUÃ	16	JARDIM ALEGRE
03	ARIRANHA DO IVAÍ	17	KALORÉ
04	BARBOSA FERRAZ	18	LIDIANÓPOLIS
05	BOM SUCESSO	19	LUNARDELLI
06	BORRAZÓPOLIS	20	MARILÂNDIA DO SUL
07	CALIFÓRNIA	21	MARUMBI
08	CAMBIRA	22	MAUÁ DA SERRA
09	CORUMBATAÍ DO SUL	23	NOVO ITACOLOMI
10	CRUZMALTINA	24	RIO BOM
11	FAXINAL	25	RIO BRANCO DO IVAÍ
12	GODÓY MOREIRA	26	ROSÁRIO DO IVAÍ
13	GRANDES RIOS	27	SÃO JOÃO DO IVAÍ
14	IVAIPORÃ	28	SÃO PEDRO DO IVAÍ

**7) TERRITÓRIO CAMINHOS DO TIBAGI**

Nº	MUNICÍPIO	Nº	MUNICÍPIO
01	CURIUVA	06	TAMARANA
02	FIGUEIRA	07	TELEMACO BORBA
03	IMBAÚ	08	TIBAGI
04	ORTIGUEIRA	09	VENTANIA
05	RESERVA		

**8) TERRITÓRIO VALE DO IGUAÇU:**

Nº	MUNICÍPIO	Nº	<i>MUNICÍPIO</i>
01	ANTONIO OLINTO	06	PAULO FRONTIN
02	BITURUNA	07	PORTO VITÓRIA
03	CRUZ MACHADO	08	SÃO JOÃO DO TRIUNFO
04	GENERAL CARNEIRO	09	SÃO MATEUS DO SUL
05	PAULA FREITAS	10	UNIÃO DA VITÓRIA

**RESUMO DA COMPOSIÇÃO**

<i>TERRITÓRIO</i>	<i>Nº MUNICÍPIOS</i>
TERRITÓRIO CANTUQUIRIGUAÇU	20
TERRITÓRIO PARANÁ CENTRO	16
TERRITÓRIO CENTRO SUL	12
TERRITÓRIO VALE DO RIBEIRA	7
TERRITÓRIO INTEGRAÇÃO NORTE PIONEIRO	29
TERRITÓRIO VALE DO IVAÍ	28
TERRITÓRIO CAMINHOS DO TIBAGI	9
TERRITÓRIO VALE DO IGUAÇU	10
<b>TOTAL</b>	<b>131</b>

**Observações:**

Houve inclusão dos municípios de Marilândia do Sul, Mauá da Serra e São Pedro do Ivaí no Território Vale do Ivaí e Tamarana no Território Caminhos do Tibagi, aumentando de 127 para 131 municípios componentes do Centro expandido. Os municípios de Rio Branco do Ivaí e Rosário do Ivaí são, originalmente, componentes do Território Paraná Centro, porém, para efeito do projeto inclusão estão como componentes do Território Vale do Ivaí.

**ANEXO 2 - TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO, LIVRE E  
ESCLARECIDO**

## TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO, LIVRE E ESCLARECIDO

MD. Senhor:

ROBERTO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Senador da República Federativa do Brasil

Solicitamos sua participação voluntária na pesquisa intitulada "O LEGADO HISTÓRICO E A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DO PARANÁ: 2008-2011", de autoria do mestrando ARILSON MAROLDI CHIORATO, que está sendo supervisionado pela Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. SAMYRA KAUCHAKJE, participação esta que subsidiará a dissertação de mestrado, no Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana (PPGTU), da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR).

Esta pesquisa pretende "ANALISAR A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DO PARANÁ (2008-2011), NA PERSPECTIVA NEOINSTITUCIONAL". O procedimento adotado para sua participação será a aplicação de uma entrevista semiestruturada, através de um questionário com sete questões (anexo a este termo).

Qualquer informação adicional poderá ser obtida através dos telefones (41) 3350-4053, (41) 3271-2623, (44) 8822-5729 e (41) 9669-6188, ou pelos e-mails: [arilsonchiorato@gmail.com](mailto:arilsonchiorato@gmail.com); [samira.kauchakje@pucpr.br](mailto:samira.kauchakje@pucpr.br).

A qualquer momento, o Senhor poderá solicitar esclarecimentos sobre o trabalho que está sendo realizado e, sem qualquer tipo de cobrança, poderá desistir de sua participação. Os pesquisadores estão aptos a esclarecer estes pontos e, em caso de necessidade, poderá solicitar o cancelamento do mesmo.

Os dados obtidos nesta pesquisa serão utilizados na publicação de artigos científicos e na dissertação acima especificada.

**Aceite de Participação Voluntária**

Eu, ROBERTO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, declaro que fui informado dos objetivos da pesquisa acima, e concordo em participar voluntariamente da mesma. Sei que a qualquer momento posso revogar este Aceite e desistir de minha participação, sem a necessidade de prestar qualquer informação adicional. Declaro, também, que não recebi ou receberei qualquer tipo de pagamento por esta participação voluntária.

Curitiba/PR, 01 de março de 2012.

---

ROBERTO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

## TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO, LIVRE E ESCLARECIDO

MD. Senhor:

ENIO JOSE VERRI

Deputado Estadual do Paraná

Solicitamos sua participação voluntária na pesquisa intitulada "O LEGADO HISTÓRICO E A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DO PARANÁ: 2008-2011", de autoria do mestrando ARILSON MAROLDI CHIORATO, que está sendo supervisionado pela Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. SAMYRA KAUCHAKJE, participação esta que subsidiará a dissertação de mestrado, no Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana (PPGTU), da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR).

Esta pesquisa pretende "ANALISAR A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DO PARANÁ (2008-2011), NA PERSPECTIVA NEOINSTITUCIONAL". O procedimento adotado para sua participação será a aplicação de uma entrevista semiestruturada, através de um questionário com sete questões (anexo a este termo).

.Qualquer informação adicional poderá ser obtida através dos telefones (41) 3350-4053, (41) 3271-2623, (44) 8822-5729 e (41) 9669-6188, ou pelos e-mails: [arilsonchiorato@gmail.com](mailto:arilsonchiorato@gmail.com); [samira.kauchakje@pucpr.br](mailto:samira.kauchakje@pucpr.br).

A qualquer momento, o Senhor poderá solicitar esclarecimentos sobre o trabalho que está sendo realizado e, sem qualquer tipo de cobrança, poderá desistir de sua participação. Os pesquisadores estão aptos a esclarecer estes pontos e, em caso de necessidade, poderá solicitar o cancelamento do mesmo.

Os dados obtidos nesta pesquisa serão utilizados na publicação de artigos científicos e na dissertação acima especificada.

**Aceite de Participação Voluntária**

Eu, ENIO JOSE VERRI, declaro que fui informado dos objetivos da pesquisa acima, e concordo em participar voluntariamente da mesma. Sei que a qualquer momento posso revogar este Aceite e desistir de minha participação, sem a necessidade de prestar qualquer informação adicional. Declaro, também, que não recebi ou receberei qualquer tipo de pagamento por esta participação voluntária.

Curitiba/PR, 01 de março de 2012.

---

ENIO JOSE VERRI

### **ANEXO 3 – QUESTIONÁRIO DE ENTREVISTAS<sup>27</sup>**

---

<sup>27</sup> Este mesmo questionário foi aplicado aos dois entrevistados: Senador Roberto Requião e Deputado Estadual Enio Verri.

### QUESTÕES

1) O que o senhor entende por “desenvolvimento” no contexto do Estado?

2) Sei que pode ser difícil colocar hierarquia em áreas de desenvolvimento, porém é importante para efeito de análise. Por isso, refletindo sobre o desenvolvimento estadual em geral, o senhor considera quais áreas de desenvolvimento seriam prioritárias.

Por favor, enumere de 1 a 7, as áreas do desenvolvimento elencadas abaixo, sendo 1 a que seria a mais importante e 7 a menos importante:

( ) **Político** (o desenvolvimento requer instituições que administrem as divergências acerca de competências para governar, que canalizem o acesso ao poder político e organizem a rotação do poder entre as correntes organizadas, ora por adesão a diferentes filosofias sociopolíticas, ora por interesses regionais, ocupacionais ou de camadas sociais. Entre elas estão: regime político baseado em constituição, escolha de governantes e de legisladores por meio de eleições livres e abertas a todos os cidadãos adultos, liberdade de manifestação do pensamento).

( ) **Econômico** (cresce o setor industrial; a agricultura e a pecuária se modernizam, adotando técnicas modernas de cultivo, insumos industriais, máquinas e equipamentos. Ao mesmo tempo em que a produtividade do setor primário cresce rapidamente, a parcela da mão de obra desse setor diminui. A sociedade se urbaniza e o setor de serviços estende enormemente a variedade de atividades, surgindo ramos que envolvem trabalho de alta qualificação técnica e nível educacional. Um grande impulsionador do crescimento econômico é o crescimento do comércio interno e externo. Para facilitar os fluxos de bens e serviços e de informações, há necessidade de enormes investimentos em vias de transportes e comunicações, particularmente abrindo conexões entre espaços que ainda interagem pouco. Desenvolvimento usualmente envolve a ‘conquista’ econômica do interior, um ângulo importante do que se chama de crescimento do mercado interno. Aqueles investimentos criam condições básicas para o desenvolvimento local de microrregiões e pequenas cidades; são instrumento essencial para a desconcentração espacial e social da riqueza e da renda).

( ) **Social** (o desenvolvimento requer necessidade de fazer cumprir as leis que estabelecem direitos iguais a membros de todas as classes sociais; combate aos preconceitos de gênero, orientação sexual, aparência corporal, classe social, etnia, raça, origem nacional, religião e convicções filosóficas. Ampliar as oportunidades de emprego das camadas mais pobres, proporcionar-lhes acesso à qualificação profissional e, com isso, aumentar-lhes a renda real. Além de envolver boa nutrição, saúde pública, conforto e qualidade de vida nos tipos de vestimenta, de calçados, de habitações, de tudo que proporciona limpeza do corpo, abrigo da chuva, do sol e da neve, proteção contra os germes. A atenção a isso requer costumes, instituições e programas voltados para infância, por uma lado, e para a velhice, por outro).

( ) **Ambiental** (em uma primeira fase do desenvolvimento, surge a necessidade social de abastecimento de água potável, canalização dos dejetos, galerias pluviais, coleta organizada do lixo, limpeza e despoluição dos lagos e rios, arborização e cultivos de jardins nas cidades. Seguem-se o controle e a canalização dos dejetos industriais, para viabilizar a limpeza dos corpos de água em área urbana, inclusive das praias e baías. Depois vem a preocupação com fenômenos de abrangência continental ou mundial, como o desflorestamento, a chuva ácida, a ameaça à sobrevivência de espécies e à biodiversidade, e as mudanças climáticas).

( ) **Cultural** (o desenvolvimento requer atitudes apropriadas à convivência em atividades coletivas, particularmente na vida urbana. Em uma sociedade desenvolvida, os cidadãos protegem os bens coletivos; ou seja, não jogam lixo no chão das calçadas, das praias ou dos parques públicos, nem nas encostas de morros, nem nos rios; limpam os dejetos dos cachorros quando os levam a passear; não fazem barulho tão alto que tire o sossego de residências ou áreas de trabalho; não fumam em ambientes fechados ou onde se juntam outras pessoas; obedecem aos sinais de trânsito e respeitam os pedestres. Nas discussões, toleram-se opiniões divergentes como direitos óbvios dos participantes. Ou seja, a cultura contribui para a o desenvolvimento multidimensional, como sendo formadora de procedimentos e normas).

( ) **Institucional** (o desenvolvimento requer a instalação e o fortalecimento de diversas instituições; por exemplo, academias e institutos de nível superior, de ciências, de pesquisas. O Brasil, na mais otimista das interpretações, instalou sua primeira universidade em 1920, a Universidade do Rio de Janeiro (hoje Universidade Federal do Rio de Janeiro), enquanto que os Estados Unidos passaram a ter universidades desde o início do século 19. Sob esse aspecto, aliás, o Brasil atrasou-se também em relação a outros países latino-americanos, pois a Universidade de Buenos Aires é de 1821, a Universidade de Santiago do Chile foi fundada em 1743 e a Universidade de Lima é de 1553).

( ) **Sustentabilidade** (desenvolvimento sustentável pode ser conceitualmente dividido em três componentes: a sustentabilidade ambiental, econômica e sociopolítica. O desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats).

3) Quais os principais indicadores que o senhor considera como essenciais para promover, conduzir e avaliar o “desenvolvimento”? Por quê?

4) Sei que pode ser difícil colocar hierarquia, porém entre os indicadores no âmbito do desenvolvimento, elencados abaixo, quais os senhor considera como mais importantes? Por favor, enumere de 1 a 9, sendo 1 o mais importante e 9 o menos importante.

( ) PIB.

( ) IDH.

( ) Índice de Gini.

( ) Indicadores Ambientais: como EF (*Ecological Footprint*).

( ) Indicadores de segurança: como ISP (*Personal Security Index*).

( ) Indicadores sistêmicos: como ISEW (*Index of Sustainable Economic Welfare*) e IEWB (*Index of Economic Well-being*).

( ) Indicadores alternativos: como FIB (Felicidade Interna Bruta).

- ( ) Indicadores de sustentabilidade; IDS (Indicador de Desenvolvimento Sustentável).
- ( ) Sistema de indicadores para situações específicas: como IPDM (Índice Iparades de Desenvolvimento Municipal).
- ( ) Outros. Quais \_\_\_\_\_

5) Justifique a escolha das três premissas e dos cinco eixos da PDE 2008-2011, conforme nota de rodapé <sup>28</sup>?

6) Tratando propriamente da PDE 2008-2011 e as áreas nela consideradas, o senhor avalia que, na PDE especificamente, quais áreas foram mais e quais foram menos priorizadas? Por favor, enumere de 1 a 6 as áreas elencadas abaixo, sendo 1 a mais priorizada e 6 a menos priorizada.

- ( ) Segurança pública e justiça e modernização do Estado.
- ( ) Social (assistência social, saúde, educação, segurança alimentar e nutricional, trabalho emprego e renda, moradia).
- ( ) Ambiental.
- ( ) Cultural (movimentos pró-fortalecimento de cultura como indutora do desenvolvimento, no sentido de criar normas e procedimentos sociais).
- ( ) Econômica (produção agrícola, industrial e desenvolvimento da infraestrutura urbana, energia e logística de transporte).

<sup>28</sup>**Premissas:**

- 1) Que o Executivo deve elaborar Políticas Públicas capazes de construir um Estado democrático, progressista e justo, em contraposição ao modelo excludente e gerador de desigualdades sociais e desequilíbrio econômico.
- 2) Políticas Públicas que assegurem a cada pessoa os direitos fundamentais do cidadão, preservando a sua dignidade.
- 3) Que ao Estado cabe a radicalização da escolha pelos mais pobres e excluídos, através de políticas públicas que priorizem os investimentos nas regiões menos dinâmicas do Estado.

**Eixos:**

- A produção agrícola.
- A produção industrial.
- O desenvolvimento da infraestrutura urbana, energia e logística de transporte.
- A ciência e tecnologia, educação, saúde e meioambiente.
- A justiça, segurança e modernização do ESTADO.

( ) Institucional (aumento e fortalecimento de instituições para promover o Estado e seu desenvolvimento).

7) Tratando propriamente da PDE 2008-2011 e os indicadores nela considerados, o senhor considera que, nesta PDE especificamente, quais indicadores foram mais e quais foram menos priorizados? Por favor, enumere de 1 a 6 os indicadores elencados abaixo, sendo 1 o mais priorizado e 6 o menos priorizado.

( ) PIB-M.

( ) IDH-M.

( ) Indicadores ambientais.

( ) Indicadores de urbanização, redes de cidades e migração.

( ) Indicadores institucionais.

( ) Outros indicadores \_\_\_\_\_ .