

## Nova ciência de alocação de recursos: uma reflexão à partir de Alberto Guerreiro Ramos

### RESUMO

O artigo teve por objetivo analisar os pressupostos do campo das finanças e orçamento público que tem demonstrado alguns limites em definir prioridades e prescrever alternativas alocativas. Parte-se dos fundamentos ontológicos e epistemológicos apresentados nos trabalhos de Alberto Guerreiro Ramos sobre alocação de recursos da economia brasileira. Para aprofundar as bases teóricas da nova ciência de alocação de recursos fez-se uma análise documental de textos do Jornal do Brasil de fins da década de 1970 e dos primeiros anos da década de 1980 de Alberto Guerreiro Ramos. Soma-se à análise documental o levantamento bibliográfico, em literatura nacional e internacional. Os resultados da pesquisa demonstram que há pelo menos quatro frentes necessárias à nova ciência de alocação de recursos: i) está subordinada à política – relevância da dimensão sociopolítica; ii) está subordinada ao princípio de limites - subordinada à estrutura psicológica e fisiológica do ser humano e às possibilidades de reprodução dos recursos naturais; iii) sistemas produtivos devem ser subordinados a formas orgânicas de produção e distribuição da riqueza de baixa entropia, integrando as dimensões socioeconômicas à socioambiental; iv) está subordinada à análise do contexto e do horizonte temporal do longo prazo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Alocação de recursos; recursos naturais; recursos territoriais; possibilidades objetivas.

**Elaine Cristina de Oliveira Menezes**  
[eoliveira.menezes@gmail.com](mailto:eoliveira.menezes@gmail.com)  
Universidade Federal do Paraná. Curitiba, Paraná. Brasil.

**Fabiano Maury Raupp**  
[fabianoraupp@hotmail.com](mailto:fabianoraupp@hotmail.com)  
Universidade do Estado de Santa Catarina. Florianópolis. Santa Catarina. Brasil.

## 1 INTRODUÇÃO

O Estado sempre teve papel fundamental nas dinâmicas econômicas brasileiras (BIELSCHOWSKY, 2000; RAMOS, 1981a; HEIDEMANN, 2014; 2016). Pelos mecanismos normativos brasileiros o processo de alocação, que se inicia com o planejamento (que produz diagnósticos e avalia estratégias e ações), conduz à formalização, na lei orçamentária, da distribuição das receitas públicas para atender as políticas públicas, com seus projetos e atividades, o que inclui o financiamento da estrutura estabelecida (GIACOMONI, 2012). Neste ensaio compreendemos alocação de recursos de maneira mais ampla do que aquela concebida no ordenamento normativo e institucional brasileiro, concebendo-a como as diferentes formas e sistemas de deliberações políticas sobre o processo de criação e distribuição de riquezas da sociedade, muitas delas capitaneadas pelo Estado e que contemple as especificidades de cada contexto e o horizonte temporal do longo prazo (primando por processos de baixa entropia).

Parte-se dos fundamentos ontológicos e epistemológicos apresentados nos trabalhos de Alberto Guerreiro Ramos, que embora tragam em sua base um ecletismo elegante, busca resgatar o pensamento clássico “[...] senso das prescrições permanentes intrínsecas à condição humana que aprendemos a apurar através da investigação histórica” (RAMOS, 1981b). Os avanços da investigação histórica obrigatoriamente deverão buscar múltiplas reconsiderações de diferentes campos disciplinares e é isso que buscamos fazer neste ensaio.

O artigo analisa os pressupostos do campo das finanças e orçamento público que tem demonstrado seus limites e desequilíbrios em definir prioridades e prescrever alternativas alocativas, sem levar em conta o longo prazo, os processos entrópicos, o que tem acarretado inúmeros desequilíbrios e disfunções. Estes desequilíbrios vão desde a relação das despesas correntes em detrimento das de capital até problemas de avaliação das expectativas da sociedade por meio de processos participativos, a falta de transparência, dentre outros. Conforme Ramos, algumas das proposições do campo de estudo da economia tem repugnado a ordem natural das coisas. “[...] É preciso restaurar a proposição clássica sobre o processo natural de alocação de recursos” (RAMOS, 1981b).

O processo alocativo é político e institucionalmente determinado e não determinativo como supõe a economia convencional desde Adam Smith, baseado na ideia de maximização das vantagens das trocas sociais como princípio regulador do processo alocativo e da ordenação política e institucional das comunidades (RAMOS, 1981a). Antes do aparecimento da economia política, como denomina Ramos, sempre existiu uma teoria alocativa que indicava as prioridades das deliberações políticas sobre os processos de criação e distribuição da riqueza. Pois a economia estava sempre subordinada à política. Ramos (1981b) destaca que Sismondi, bem como John Stuart Mill consideravam insano o fato de a economia propor o aumento da riqueza de maneira ilimitada.

A partir dos pressupostos levantados por Ramos em seus inúmeros textos e baseado na teoria da delimitação dos sistemas sociais é possível destacar quatro frentes necessárias dessa nova ciência de alocação de recursos: i) ela está subordinada à política; ii) está subordinada ao princípio de limites - subordinada à estrutura psicológica e fisiológica do ser humano e às possibilidades de reprodução dos recursos naturais (meio ambiente); iii) sistemas produtivos devem ser subordinados a formas orgânicas de produção e distribuição da riqueza de baixa

entropia; iv) está subordinada à análise do contexto e do horizonte temporal do longo prazo (cenários).

Para aprofundar as bases teóricas da nova ciência de alocação de recursos fez-se uma análise documental de alguns textos do *Jornal do Brasil* de fins da década de 1970 e dos primeiros anos da década de 1980 de Alberto Guerreiro Ramos. Soma-se a tal análise documental o levantamento bibliográfico, em literatura nacional e internacional, acerca de diferentes áreas do conhecimento que suportam os pressupostos dessa nova ciência de alocação de recursos em suas dimensões socioeconômica, socioambiental e sociopolítica.

O texto divide-se em cinco partes, iniciando por esta introdução. A segunda abre a discussão acerca dos pressupostos teóricos e basilares da nova ciência de alocação de recursos. A terceira traz um debate acerca dos recursos disponíveis da nova ciência de alocação de recursos. A quarta apresenta as possibilidades na tomada de decisão e alocação de recursos governamentais por meio dos dispositivos burocráticos e políticos existentes. A quinta parte apresenta as considerações finais.

## 2 AS BASES DA NOVA CIÊNCIA DE ALOCAÇÃO DE RECURSOS

No texto do *Jornal do Brasil* de agosto de 1981 intitulado “Problemas alocativos da economia brasileira” Ramos nos dá pistas dessa nova ciência de alocação dos recursos, buscando demonstrar a complexidade da economia brasileira e os limites de se compreendê-la a luz da lógica econômica convencional. Nesse texto entende-se outros sistemas de alocação de recursos que não conseguiram ser compreendidos na contemporaneidade, os subsistemas de produção fronteiriços e exteriores ao mercado formal. É nesses espaços onde se realiza a criação de riqueza nacional, pois há outros incentivos humanos à produção que não se baseiam necessariamente na dinâmica mecânica da utilidade ou do interesse próprio (RAMOS, 1981a; 1981b).

Há um conjunto de bens e serviços produzidos para uso direto dos produtores e associados que se inserem em sistemas conviviais e comunitários. A destruição ou atrofia desses sistemas, por parte da lógica predominante de mercado, pode promover a desagregação da vida social (RAMOS, 1981a; 1981b). A centralidade do mercado, assim, na vida moderna e contemporânea abre espaço para diferentes problemas sociais, ecológicos e, por consequência, econômicos (RAMOS, 1989). Muitos estudiosos tem corroborado com Ramos (1981a; 1981b; 1989) e demonstrado que as respostas dadas pela burocracia pública, partidos de democracia representativa e especialistas aos constrangimentos do capitalismo até o final do século XX estão presos a camisas de forças teóricas e dispositivos práticos que não tem promovido mudanças nos efeitos mais destrutivos do capitalismo no século XXI (DARDOT; LAVAL, 2017; VIEIRA, 2013; 2006; 2005; MORIN, 2011). Nessa nova abordagem da alocação de recursos “[...] a disciplina econômica convencional extrapola a psicologia inerente ao mercado formal e pressupõe que ela abrange o domínio total da vida humana associada” (RAMOS, 1981a, p. 1).

Para Polanyi (2012) nenhuma sociedade pode existir sem algum sistema que assegure a produção e distribuição dos bens, mas a ordem econômica é meramente uma função da ordem social. O mercado, por si só, não é nocivo ao

bom ordenamento da vida humana, mas seu crescimento desordenado e sua centralidade em termos de vida humana associada tem demonstrado inúmeros limites (RAMOS, 1981a; 1981b; 1989): “[a] os limites da tolerância psicológica humana e [b] a capacidade da natureza de proporcionar recursos não renováveis e manejar os poluentes em termos compatíveis com os atuais níveis e modos de crescimento econômico. Preconiza, pois, que se deva delimitá-lo” (HEIDEMANN, 2016, p. 199). “Em uma sociedade na qual a troca de produtos tornou-se a principal atividade política, mesmo os trabalhadores, porque confrontados com ‘donos de dinheiro ou de mercadorias’, tornam-se proprietários, ‘donos de sua força de trabalho’”(ARENDT, 2018, p. 202)

Para colocar em obra uma nova ciência de alocação de recursos é preciso romper com alguns pressupostos. Ramos (1981a) destaca que a crise econômica e social brasileira teria como base a incompatibilidade da economia de mercado e a intervenção estatal. “Esta polaridade cerebrina dificulta a percepção clara de condições irreversíveis da economia brasileira” (RAMOS, 1981a, p. 1). O Estado, no Brasil, é um ator central nas decisões de setores críticos da economia. Em termos da alocação de recursos o Governo no Brasil tem muito poder, e carrega também suas “[...] disfunções graves na medida em que suas deliberações são tomadas à margem do ambiente da competição privada e/ou sem perfeita consistência com as suas responsabilidades sociais”( RAMOS, 1981a, p. 1).

É irreversível o poder alocativo do Governo, sendo indispensável para a implementação de diretrizes alternativas de alocação de recursos (RAMOS, 1981a). Algumas atividades e setores que não seriam viáveis em termos de rentabilidade do mercado podem e, em muitos casos, necessitam ser estimulados e fortalecidos sob a coordenação do Estado (RAMOS, 1981a; FURTADO, 2000). A grande questão que se coloca é de quais são os critérios de alocação de recursos capitaneado pelo Estado? Eles são adequados? “[...] O governo brasileiro tem tido pouca consciência dos novos critérios alocativos dos fatores de produção em função, por um lado, da escassez dos recursos não-renováveis e, por outro, da tendência de politização dos preços desses recursos no mercado internacional (HEIDEMANN, 2016; RAMOS, 1981a).

O dilema dos recursos não renováveis tem sido foco de debate desde a década de 1960. No Brasil, na contramão dessa discussão, nos anos 2000, abre-se espaço para uma nova corrida ao petróleo, com o Pré-sal. Todavia, Georgescu-Roegen (2012) demonstra as dificuldades de manter o crescimento ilimitadamente dos recursos não renováveis, alertando que sua extração cada vez mais difícil tende a apresentar alta entropia.

As greves que ocorreram no Brasil, em 2017, com políticas de regulação do preço do petróleo, dada exclusivamente pelo mercado, demonstrou limites em função desse recurso não-renovável ter grande impacto sobre o custo de produção dos demais bens e serviços necessários à sociedade. O dilema da gestão desse recurso não finda com esse episódio. São inúmeras as disfunções que têm ocorrido a partir do controle dos preços dos recursos não-renováveis, particularmente do petróleo, pela política ancorada em disputas de grupos oligárquicos da economia brasileira. A lei da oferta e da demanda é insuficiente para determinar os preços desses recursos (RAMOS, 1981b; HEIDEMANN, 2016). Todavia, os modos operantis da política brasileira, de diretrizes estatais, entrelaçada com o mercado (LAZZARINI, 2018) também não tem dado respostas suficientes. É preciso reforçar

políticas que ampliem a utilização dos recursos renováveis no lugar dos não renováveis (GODARD, 2000).

Heidemann (2016) destaca, ainda, que a industrialização, da forma como foi organizada no Brasil desde JK, criou distorções demográficas, agravando o problema social nos centros urbanos, induzindo a migração do campo para a cidade. As relações disfuncionais entre o setor agrícola e o setor industrial contribuíram para o aumento da inflação (HEIDEMANN, 2016). A relação rural e urbano no Brasil demandava e demanda um modelo alternativo de desenvolvimento (HEIDEMANN, 2016; VEIGA; 2003).

O modelo de mercado se tornou a forma exclusiva de alocar recursos e promover a melhoria e o desenvolvimento do país, mas “[...] antes de Adam Smith, o mercado sempre fora regulado pelas instituições da sociedade; ele não tinha independência” (HEIDEMANN, 2016, 193). A disciplina de economia política, foi subjugada pela política econômica. “Smith e Marx acreditavam que a expansão imanente do mercado levaria a humanidade necessariamente a uma forma histórica superior” (HEIDEMANN, 2016, 193). A concepção do desenvolvimento como parte de um processo evolutivo ou etapista, ou ainda ancorada pelo crescimento econômico, demonstra seus limites e a partir dos anos 2008 vê-se o esgotamento de várias diretrizes econômicas que eram largamente aceitas (RESENDE, 2020).

Para tentar aprofundar uma nova forma de alocação de recursos faz-se necessário partir da noção de Ramos (1989) de que a vida humana associada é dependente de inúmeros subsistemas para se desenvolver. Em sua pesquisa, Guerreiro Ramos identificou e caracterizou os cinco sistemas:

- a) **Sistema oligopolizado de produção:** nesse tipo de sistema observa-se poder do produtor; em geral as empresas se dedicam à produção de bens e serviços sofisticados, com barreiras à entrada e saída do setor (PORTER, 1990; 1999). “[...] dominam amplamente o mercado e são cosmopolitas (com vinculações nos centros mais desenvolvidos do planeta); têm capacidade para criar ou alterar significativamente padrões de comportamento e de consumo; e podem contribuir para agravar a periferização da economia nacional, se não forem adequadamente reguladas no âmbito de cada país”(HEIDEMANN, 2016, p. 201).
- b) **Sistema de produção de relativa competitividade:** se assemelha à economia de mercado no modelo clássico, representado pela produção de bens e serviços de pequenas e médias empresas e que tem significativa importância para a economia brasileira, essas são o motor da geração de emprego e renda da sociedade, pois tem colocado em obra atividades de setores tradicionais, intensivos em mão-de-obra; “[...] e em seu “espaço” se exerce em escala considerável a “soberania do consumidor”(HEIDEMANN, 2016, p. 202).
- c) **Sistema fronteiro:** “[...] compreende empreendimentos situados em uma das duas situações extremas: ou são empresas com características que as aproximam dos oligopólios, como as regionais que têm domínio sobre seus mercados; ou são empresas alijadas do mercado por fatores tecnológicos ou mercadológicos, por

enfrentarem os efeitos de uma exposição à internacionalização da economia nacional” (HEIDEMANN, 2016, p. 202).

- d) **Sistema quase formal de microprodução:** nele aplica-se em certa medida a “[...] lógica de mercado, mas de forma flexível, instável e episódica; entre os empreendedores que representam essa categoria de produção se encontram, por exemplo, o artesão, o profissional liberal, o “empreiteiro” de construção civil ou de reparos, o intermediário de negócios que atua eventualmente, o biscateiro” (HEIDEMANN, 2016, p. 202).
- e) **Sistemas conviviais ou comunitários de produção:** incluem “[...] associação de pequenos grupos humanos, como, por exemplo, família, para a produção de serviços, como ilustram os seguintes arranjos organizativos: a comunidade social religiosa; a vizinhança que organiza pequenas creches; a prestação de serviços comunitários; certos tipos de cooperativas; a pequena agricultura de hortifrutigranjeiros; o armazém familiar de regiões isoladas; essas organizações vinculam-se de maneira restrita e errática aos mecanismos formais de mercado, e suas operações com frequência não são tocadas a dinheiro” (HEIDEMANN, 2016, p. 202).

Poderia ser acrescentado a este roll de subsistemas os sistemas de alocação e regulação estatal (ações e decisões de regulação capitaneadas pelo Estado) que incluem empresas estatais, sociedade de economias mistas, autarquias e fundações que tem produzido bens e serviços à sociedade diretamente, bem como têm servido como mecanismos de regulação de alguns dos setores mais importantes da economia brasileira. Podem ser incluídos os serviços públicos da administração direta que tanto contribuem para nutrir o mercado de trabalho, quanto prestam serviços à sociedade e aos demais subsistemas. Assim, consideramos que o Estado é um ator econômico, no sentido da política econômica e não da economia política (RAMOS, 1981b).

A não compreensão desses subsistemas por parte dos economistas, dos políticos e administradores públicos podem tornar mais difícil a alocação de recursos, a tomada de decisão e o delineamento de políticas públicas para reorganização da economia brasileira, particularmente em tempos de disputas políticas, crises econômicas e pandemia. Os problemas alocativos da economia brasileira estão centrados no fato de que o mercado tem limites para promover a melhoria das condições de vida das pessoas, em função do princípio dos limites.

A viabilidade social para Heidemann (2016) tem origem e assegura-se na produção de bens e serviços para uso direto de produtores e associados, por meio de transferências unilaterais. Esse tipo de transferência fundamenta-se na economia de viabilidade social (grants economy), cujos objetivos não são subordináveis aos objetivos da economia de mercado baseada em transferências bilaterais. “Ramos lamenta que seja ainda e apenas incipiente o estudo necessário sobre a complementaridade entre esses dois tipos de transferências de recursos” (HEIDEMANN, 2016, P. 195).

Dessa forma, os parâmetros usados na era moderna, conforme Arendt (2018), cujo domínio público é o mercado de troca, em que há uma inclinação à exibição pública e uma propensão a barganhar, as quais eram diversos dos parâmetros da Antiguidade que “[...] ao contrário, conhecia perfeitamente bem tipos de

comunidades humanas nas quais nem o cidadão da pólis nem a res publica como tal estabelecia e determinava o conteúdo do domínio público, mas nas quais a vida pública do homem comum era limitada a “operar para o povo” em geral [...]”(ARENDR, 2018, p. 198).

Para a abordagem da economia convencional o valor de troca constitui ingrediente de produção, sendo o valor de uso uma categoria secundária. Todavia, uma grande parte do que se define na “[...] qualidade do convívio civil e social entre as pessoas são as coisas que não se trocam e têm apenas valor de uso ou fruição” (HEIDEMANN, 2016, p. 197). Da mesma forma os empregos no mercado formal produzem a riqueza nacional, não sendo contabilizados os inúmeros empregos e riquezas produzidas no interior e na informalidade. “[...] nas sociedades pré-mercantis, a população de indivíduos formalmente empregados sempre foi insignificante”(HEIDEMANN, 2016, p. 197). “[...] Em uma sociedade na qual a troca de produtos tornou-se a principal atividade política, mesmo os trabalhadores, porque confrontados com ‘donos de dinheiro ou de mercadorias’, tornam-se proprietários, ‘donos de sua força de trabalho’ (ARENDR, 2018, p. 202).

No quadro das teorias de desenvolvimento, da mesma forma, predomina a abordagem da teoria das vantagens comparativas que alimenta a lógica de mercado baseado no preço – valor de troca, em que cada nação, pelo comércio internacional (lei da oferta e demanda), obteria os recursos de que necessitaria, mesmo com inúmeros prejuízos gerados às economias locais e informais. Os limites dessa abordagem estão no fato de que as produções se encontram entregues a uma concorrência em que as economias de baixo custo triunfam, acarretando o nomadismo das empresas (PECQUEUR, 2006).

Para enfrentar o nomadismo típico dessa lógica emerge uma nova hipótese, ancorada territorialmente, a da vantagem diferenciadora (PECQUEUR, 2006) e pode estabelecer uma lógica transitória para o resgate dos subsistemas quase formal de microprodução e conviviais. Tem em sua base mecanismos de proximidade geográfica, combinando a coordenação de atores e a ancoragem em um espaço físico determinado. Nesse modelo verificam-se as seguintes características: i) a relação local e global que é renovada pela lógica dos ganhos diferenciais em detrimento dos ganhos comparativos; ii) diferenças ou especificidades são construídas a partir da natureza dos territórios; iii) inserção territorial e setorial demonstra que a ancoragem territorial é parte constitutiva da lógica de organização econômica do mundo (PECQUEUR, 2006).

Ao mesmo tempo, o predomínio da ideia de que para ter desenvolvimento é necessário haver crescimento econômico (mercado interno) é uma reflexão que tem gerado muitas controvérsias (RAMOS, 1989; HEIDEMANN, 2016; JACKSON, 2010). Inúmeros autores têm demonstrado os limites do crescimento econômico como meio de melhoria das condições de vida (MEADOWS, 1978; RAMOS, 1989; RAMOS 1981b). Nesse início do século XXI a humanidade necessita de prosperidade, sem crescimento (JACKSON, 2010). No argumento central de Jackson (2010) observa-se que não há possibilidade de haver crescimento exponencial em um mundo finito, onde os recursos naturais são limitados e finitos, resgatando o princípio de limites (RAMOS, 1981a; 1981b). O decréscimo é uma matriz de alternativas, cujo ponto de partida é uma mudança radical de valores (LATOUCHE, 2012), contudo, há inúmeras resistências políticas, sociais e econômicas a essa nova matriz que carece de inventividade e coragem política para ser implementada. Um aspecto abordado por Jackson (2010) e que explica as

três fases dos grandes problemas analíticos das abordagens críticas relativas ao desenvolvimento são:

- i. **final do século XVIII**, Malthus colocou essa questão em seu “Ensaio sobre o princípio da população”: o crescimento da população é mais rápido que o crescimento dos recursos disponíveis para alimentar e abrigar a população. O erro de Malthus foi que hoje a população é seis vezes maior que na época de Malthus e os seus meios de subsistência cresceram muito mais e rápido, pois a economia mundial atualmente é 68 vezes maior que em 1800. Essa perspectiva gerou o crescimento exponencial extraordinário em relação ao crescimento vegetativo.
- ii. **nos anos 1970**, com o Clube de Roma que destacaram “Os Limites do Crescimento”: nessa época as análises se centravam no crescimento exponencial de utilização dos recursos, da população e da atividade econômica após a revolução industrial. A questão que se colocava era: como esse tipo de curva de crescimento poderá se prolongar a partir de uma economia convencional, visto que os ecossistemas naturais obedecem a tipos de curvas de crescimento bem diferentes? Meadows sustentou a ideia de que a raridade dos recursos levarão ao aumento dos preços e das possibilidades de crescimento futuro.
- iii. **a fase atual (anos 2000)**: inquietudes da mudança climática, assim como o pico do petróleo colocam atenção sobre a crença no colapso econômico: o problema que se coloca no início do século XXI é o dos recursos (petróleo e demais recursos), mas a grande preocupação é a da capacidade do planeta assimilar os impactos ambientais das atividades econômicas. As mudanças climáticas bem definidas no Protocolo de Kyoto tem engajado as economias avançadas a reduzirem suas emissões dos gases de efeito estufa. Globalmente as emissões têm aumentado na casa de 40% desde 1990. Uma mudança climática perigosa acontecerá nas próximas décadas.

Todas essas fases e suas respectivas análises trouxeram problemas em termos de escolhas da organização produtiva prevalecente e das formas de alocação de recursos. Ao que parece o discurso econômico esqueceu-se suas referências em termos de materialidades dos fluxos e estoques. Reconhece-se que há diversidade de estratégias entre países, desde, de um lado países em desenvolvimento que demandam taxas de crescimento adequadas para inserir parcela da sociedade desprovida de condições de vida adequadas. Enquanto os países desenvolvidos demandam a manutenção de suas taxas de crescimento para manter o nível de bem estar das suas populações (LÉNA, 2012). É preciso, entretanto, que a crítica ao crescimento econômico seja contextualizada, destacando as particularidades e especificidades de cada país ou região (LÉNA, 2012; SACHS, 1986; 2007). A prosperidade consiste na nossa capacidade de florescer como seres humanos no interior dos limites ecológicos de um planeta finito (JACKSON, 2010) e, portanto, deve reconhecer especificidades (PECQUEUR, 2006; SACHS, 2007) ao mesmo tempo que deve conduzir a uma cidadania planetária (MORIN, 2011).

Tanto a abordagem dos economistas brasileiros estruturalistas, quanto monetaristas ao longo do século XX e XXI tem sido limitada em perceber as necessidades alocativas mais prementes, ao mesmo tempo que reconhecer as necessidades das futuras gerações (HEIDEMANN, 2016; RESENDE, 2020). Os

estruturalistas tentavam incorporar o longo prazo, mas subestimando as questões socioambientais. Enquanto os monetaristas estavam ancorados nos pressupostos das políticas neoliberais e do Consenso de Whashington, mas que tem demonstrado seus limites. Ambos “[...] admitem que “o desenvolvimento da economia brasileira é um processo de integração das atividades produtivas no mercado” e consideram uma anomalia o mercado doméstico não ter ainda dominado de forma plena a alocação de seus recursos”( HEIDEMANN, 2016, p. 194).

Por meio desse debate, da estrutura dos subsistemas estudados por Ramos (1989; 1981a) e dos pressupostos do seu modelo paraeconômico percebem-se cinco ingredientes que deveriam ser contemplados nessa nova configuração de alocação de recursos (HEIDEMANN, 2016; RAMOS 1981a): (1) novos critérios alocativos (no âmbito do aparelho do estado levar em conta a dimensão sociopolítica e econômico-financeira); (2) utilização máxima de fontes de energia e recursos renováveis; (3) invenção e aplicação de tecnologias tropicais com baixa intensidade de capital; (4) mobilização da capacidade produtiva ociosa; e (5) uma combinação integrada do mercado com a produção autônoma de bens e serviços, via administração racional de grants (recursos públicos), aliada a financiamentos típicos do sistema de mercado.

Essa é a base para a nova ciência de alocação de recursos que se propõe. Parte-se de novos critérios alocativos encetados pelo subsistema de alocação e regulação estatal (no contexto brasileiro), ou seja, o Estado teria um papel central em termos alocativos e deveria estabelecer critérios mais amplos, participativos, contextualizados e de longo prazo, por meio de deliberações políticas para a definição de prioridades e de suas formas de regulação.

Somado a essa configuração tem-se a necessidade de intensificar o uso de fontes de energia e recursos renováveis, bem como a promoção da invenção e aplicação de tecnologias tropicais com baixa intensidade de capital (tecnologias apropriadas), buscando valer-se para esse tipo de produção da expertise dos diferentes subsistemas, sistema oligopolizado de produção (com vasta regulação como o é o setor petrolífero, de energia, etc.), sistema de produção de relativa competitividade, sistema fronteiro, sistema quase formal de microprodução e sistemas conviviais ou comunitários de produção. Da mesma forma, inclui-se a mobilização da capacidade produtiva ociosa e a combinação integrada do mercado com a produção autônoma de bens e serviços, via administração racional de grants, aliada a financiamentos típicos do sistema de mercado, mas com dinâmicas que busquem baixa entropia dos sistemas produtivos ou a constituição de sistemas produtivos integrados e sustentáveis (que minimizassem as perdas – resíduos).

### 3 CARACTERÍSTICAS E TIPOS DE RECURSOS DISPONÍVEIS

O debate político e econômico tem deixado de lado os recursos naturais e as economias de autossuficiências. Mas qual a relação dos recursos naturais com o processo de alocação de recursos? O que são recursos naturais? Quais tipos de recursos que podemos mobilizar para pensar uma nova ciência de alocação de recursos? A noção de recursos naturais pode ser concebida como um tipo de definição situada entre processos sociais e naturais, resultante do olhar do homem sobre o meio biofísico, sobre suas necessidades, seus conhecimentos e seu saber

fazer. Nessa concepção articula-se a produção social com a reprodução ecológica (GODARD, 2000).

O meio ambiente abrange o inventário dos recursos naturais, identificados e identificáveis, existentes em quantidades finitas na Terra e a qualidade do ambiente (SACHS, 1986). Para o PNUMA meio ambiente é habitat total do homem (SACHS, 1986; 2007). Em uma definição mais restrita o ambiente pode ser dividido em três conjuntos interdependentes: i) meio natural; ii) as tecno-estruturas criadas pelo homem (nelas poderíamos elencar ecotécnicas, mas também instituições, como o sistema de mercado – sob a concepção da economia substantiva); iii) meio social (SACHS, 1986; 2007).

A grande questão que se coloca é “como compatibilizar sistemas econômicos e sociais com sistemas ecológicos?” Até o início do século XXI observa-se que grande parte das deseconomias sociais se traduzem diretamente em taxas monetárias que recaem sobre os indivíduos e seus organismos públicos. Uma parte dos custos sociais, dos prejuízos causados aos valores estéticos e às amenidades da vida, como a saúde humana, e que tem um caráter menos tangível, não podem ser avaliados em termos monetários (KAPP, 1973). Ramos (1989) destaca que Georgescu-Roegen estabelece pressupostos necessários a uma nova ciência de alocação de recursos, pois incorpora conceitos não tratados pelo sistema econômico convencional.

Georgescu-Roegen (2012) consegue fazer uma aproximação entre economia e física e destaca que no processo econômico adentram os recursos naturais de valor e o que dele é rejeitado são os resíduos sem valor. Ele introduz um conceito essencial para nossa reflexão o de entropia, uma medida de energia que não é utilizada em um sistema termodinâmico (GEORGESCU-ROEGEN, 2012). Tal energia se apresenta de maneira qualitativa em dois estágios: energia não utilizável ou presa e energia utilizável ou livre (GEORGESCU-ROEGEN, 2012). “[...] A energia livre implica certa estrutura ordenada [...] A energia presa é energia dispersa, em desordem [...] É a razão pela qual a entropia se define também como uma medida de desordem” (GEORGEUSCU-ROEGEN, 2012, p. 59).

A denominada Lei da Entropia aborda que a entropia (quantidade de energia presa) “[...] de um sistema fechado aumenta constantemente ou que a ordem desse sistema se transforma continuamente em desordem” (GEORGEUSCU-ROEGEN, 2012, p. 60). Em geral todos os organismos vivem de baixa entropia, exceto o homem que cozinha seu alimento, transforma recursos naturais em diferentes objetos etc. Logo o sistema econômico transforma recursos naturais de valor, com baixa entropia, em resíduos, com alta entropia. “E o enigma vai subsistir enquanto não virmos que o verdadeiro produto do processo econômico não é um fluxo material de resíduos, mas um fluxo imaterial” (GEORGEUSCU-ROEGEN, 2012, p. 62).

É provável que o estilo de desenvolvimento fundado na abundância da produção industrial será benéfico para algumas gerações, mas é contrário ao interesse da espécie humana (GEORGESCU-ROEGEN, 2012). Esse é um dos problemas fundantes do modelo de desenvolvimento vigente a pouca preocupação com o longo prazo e pouco articulado ao princípio dos limites. “A unidade de análise relevante é muito maior e o espaço de tempo que conta é muito mais longo que os prazos dentro dos quais as empresas e a ciência econômica têm

tradicionalmente percebido e definido as noções de eficiência, racionalidade e otimização”. (KAPP, 1972, p. 96).

As críticas à economia como sistema fechado está no fato de analisar o problema da escassez de forma mecânica e não baseada nas leis da termodinâmica (KAPP, 1972; GEORGESCU-ROEGEN, 2012). Todavia, Kapp (1972) nos alerta que tanto ecólogos, quanto cientistas, de modo geral, também terão que ampliar suas perspectivas, incluindo os problemas econômicos em meio a problemas globais. Não se pode negar o fato de que a produção e consumo põem em movimento processos complexos, com consequências sérias e determináveis ao meio físico e social, com impacto inevitável sobre a distribuição de riqueza. Polanyi (2012) ainda assim reforça a necessidade de existir sistemas de produção e distribuição de bens e serviços, cuja humanidade, em meio ao século XXI, é inteiramente dependente.

Duas lógicas se confrontam, dessa forma, a econômica e a ecossistêmica (PASSET, 1992; 1979). Reconhecer o reducionismo da economia não implica em envolvê-la em novos reducionismos, como: i) reducionismo mecanicista: em que exploramos os conceitos sistêmicos, esquecendo da realidade; ii) reducionismo realista: crítica a economia tradicional sem reconhecer a necessidade desta economia tradicional; iii) reducionismo naturalista: importância dada a natureza, esquecendo que o homem é um ponto importante da análise. A interdependência deve passar a substituir a divisão separadora, superando a conceituação essencialmente dualista de economia e ambiente.

É preciso resgatar, também, a noção de recursos naturais e outros disponíveis à luz de uma nova ótica de análise que coloque em obra dinâmicas mais realistas do binômio economia e meio ambiente e que busque atender as especificidades de cada contexto territorial. “[...] Os níveis de pressão sobre os recursos e os ecossistemas implicados por um desenvolvimento mimético são inimagináveis e de qualquer forma impossíveis” (LÉNA, 2012, p. 30).

Há um conjunto de recursos disponíveis que podem ser acessados pelo homem, pelos seus sistemas de produção e estatal, e que produz diferentes impactos sobre o meio ambiente. No conjunto de recursos existentes, tem-se o recurso natural que depende da evolução dos ambientes, das técnicas e da natureza das necessidades sociais e econômicas. Para tanto, há necessidade de um espectro mais amplo de propriedade para caracterizar os recursos, sendo elas (GODARD, 2000): i) caráter reprodutível ou não do recurso por meio da ação antrópica; ii) caráter renovável ou não: por meio de processos naturais do recurso em termos de horizonte econômico significativo; iii) caráter esgotável ou não: sendo que o homem poderá explorar o recurso até o seu esgotamento, mesmo um recurso sendo renovável, como é o caso dos recursos do mar, esses podem ser esgotáveis. Os recursos não renováveis são em geral esgotáveis; iv) caráter reciclável ou não: relacionada a massa de dejetos e perdas geradas pelas atividades econômicas. “[...] os recursos naturais não podem ser fixados de uma vez por todas; o conteúdo daquilo que denominamos recursos transforma-se historicamente e depende tanto da evolução dos ambientes quanto da evolução das possibilidades técnicas, da natureza das necessidades sociais e das condições econômicas” (GODARD, 2000, p. 207).

Outros tipos de recursos podem ser incorporados ao rol de recursos, como aqueles que apresentam uma ancoragem territorial. Benko e Pecqueur (2001) conceituam ativos e recursos, diferenciando ativo como aqueles fatores em

“atividade” e recursos aqueles caracterizados como uma reserva ou potencial latente. O elemento inovador dos autores é a distinção entre ativos e recursos genéricos e específicos. Os ativos ou recursos genéricos são totalmente transferíveis e seu valor é baseado exclusivamente no valor de troca, sendo o preço, determinado por uma oferta e uma demanda de caráter quantitativo, o critério de definição do valor (BENKO; PECQUEUR, 2001; PECQUEUR, 2006). Os ativos e recursos genéricos tendem a alimentar dinâmicas econômicas com alta entropia, menos enraizadas e menos compatível com a economia substantiva (PECQUEUR, 2006; POLANYI, 2012).

A inovação conceitual está no resgate do potencial específico gerado pela ancoragem territorial. Os ativos e recursos específicos, tem seu valor como função do valor de uso e é estabelecido pela impossibilidade de serem transferíveis. Um ativo é específico quando seu grau do potencial de transferência não pode ser coberto, sendo ele altamente específico, um ativo permanece intransferível. Já os recursos específicos existem apenas em estado virtual, não podendo serem transferidos. Eles nascem de processos interativos, constituindo a expressão do processo cognitivo que é engajado quando atores, tendo competências diferentes, produzem novos conhecimentos. Todos esses tipos de recursos podem e são mobilizados no âmbito dos sistemas econômicos e podem dar pistas de inovações nas dinâmicas de alocação de recursos de baixa entropia. Se por um lado o debate econômico tem deixado de lado o potencial conceitual dos recursos naturais e territoriais, por outro, o Estado tem pouca preocupação com o horizonte temporal do longo prazo e como a regulação e disponibilização de políticas que poderiam promover dinâmicas econômicas contextualizadas e de baixa entropia.

Heidemann (2016) destaca que a discussão de Ramos em torno da distinção entre bens primaciais e bens demonstrativos pode ser um ponto de partida para novas combinações necessárias, tanto para dinâmicas econômicas, quanto para proposições mais acertadas do Estado em termos de alocação de recursos. Os bens primaciais, que são bens necessários para manter a vida física do homem, “[...] corresponde à ideia aristotélica da riqueza natural, aquela riqueza cuja produção é necessária para assegurar a vida física (o viver físico), mas que é apenas meio para o exercício da vida cívica (o bem viver, a ‘boa vida’). Esses bens são função do princípio dos limites da produção e do consumo” (HEIDEMANN, 2016, p. 195). Nesse conceito pode-se acrescentar a busca por dinâmicas de produção de baixa entropia, mais ajustadas ao meio biofísico e natural necessários à vida do homem, portanto, duráveis e com valor de uso (GEORGESCU-ROEGEN, 2012; SACHS, 2007; ARENDT, 2018).

Já os bens demonstrativos são aqueles cuja produção e o consumo são ilimitados, dependendo da “[...] obsolescência planejada, invenção de necessidades artificiais e consumismo de exibição ou por vício (oneomania), para manterem em funcionamento o sistema do qual dependem. As ideias convencionais de modernização e desenvolvimento operadas pelo mercado são noções indissociáveis de práticas predatórias e nocivas à vida humana e à auto-restauração do meio-ambiente natural” (HEIDEMANN, 2016, p. 195). A natureza dos bens demonstrativos, pautada no valor de troca, vinculada à economia convencional demonstra limites à compatibilização da vida humana. As características e natureza dos recursos disponíveis para essa nova ciência de alocação de recursos deve resgatar a noção de subordinação do mercado a instituições políticas (HEIDEMANN, 2016; RAMOS, 1989; POLANYI, 2012).

A passagem de uma economia que prioriza bens demonstrativos para primaciais em sistemas alocativos é ponto de partida para o resgate da noção de economia substantiva (POLANYI, 2012). Para Polanyi (2012) é preciso distinguir o termo econômico em dois sentidos que têm raízes independentes: i) formal: que deriva do caráter lógico da relação meios/fins, como se evidencia em palavras como “econômico” e que se aproxima da produção de distribuição de bens demonstrativos (POLANYI, 2012; HEIDEMANN, 2016; RAMOS, 1981a). Refere-se a uma situação definida de escolha, ou seja, a escolha que se faz entre os diferentes usos dos recursos induzidos por uma insuficiência desses mesmos recursos; ii) substantivo: decorre da dependência que o ser humano tem da natureza e dos semelhantes para sobreviver. Intercâmbio com o meio natural e social na medida em que isso resulta em lhe fornecer os meios para satisfazer suas necessidades materiais (POLANYI, 2012). Tal noção de economia substantiva fundamenta a noção de bens primaciais (HEIDEMANN, 2016; RAMOS, 1981a).

#### **4 NOVOS CRITÉRIOS ALOCATIVOS E AS POSSIBILIDADES NA TOMADA DE DECISÃO**

Além de inovações no uso e mobilização de diferentes recursos disponíveis, como apresentado na seção anterior, há que se pensar em inovações na forma como o Estado toma decisões e aloca tais recursos. O que significaria uma mudança substantiva das áreas de planejamento e orçamento público, mais articuladas às demais funções de governo e à sociedade (DENNIS, 2019).

O primeiro ponto que merece destaque é o fato de que processo de tomada de decisão é uma categoria importante da ação administrativa (RAMOS, 1983). Partindo da concepção de fato administrativo de Ramos (1983, p. 6) concebido como “[...] um complexo de elementos e de suas relações entre si, resultante e condicionante da ação de diferentes pessoas, escalonadas e orientam atividades humanas associadas, tendo em vista objetivos sistematicamente estabelecidos”. E dos elementos que o compõe: i) estruturais: morfologia material do fato administrativo – instalações, equipamentos e materiais, etc.; força de trabalho; - atitudes individuais e coletivas – condutas humanas dotadas de sentido e orientadas por preferências; ii) estruturais: - elementos configurativos internos - estrutura organizacional; - elementos configurativos externos de primeiro grau – associações, sindicatos, classes sociais; - sociedade global como elementos configurativo externo de segundo grau – âmbito mais transcendente das relações sociais características de coletividades humanas; - a sociedade mundial como elemento configurativo externo de terceiro grau – o mundo categoria sociológica – nações, regiões, etc se interpenetram – há condicionantes mundiais ; iii) estruturantes: a decisão como elemento estruturante do fato administrativo – supunha-se que a estrutura organizacional estava determinada – mas deixava-se de lado o caráter móvel e dinâmico do fato administrativo.

Observa-se que a decisão é um elemento estruturante do fato administrativo e, portanto, “[...] As decisões são elementos dinâmicos, intervencionista, pois articulam os elementos estruturais e os elementos estruturais entre si e uns com os outros” (RAMOS, 1983, p. 12). A eficácia, a comunicação e o tempo são elementos fundamentais da decisão e merecem ser investigados de maneira articulada (RAMOS, 1983). A eficácia, na decisão administrativa, tem o fim de integrar diferentes conhecimentos e informações acerca dos elementos de dada

situação administrativa. Enquanto a comunicação “[...] fluxo de mensagens, informações, sinais, não apenas no sentido vertical descendente, mas também ascendente, e ainda no sentido horizontal, ou seja, interdepartamental. São múltiplos fluxos de comunicação que tornam as decisões adequadas aos fatos na perspectiva do administrador” (RAMOS, 1983, p. 15).

O tempo social é definido como “expressão da mudança ou do movimento dos fenômenos sociais em termos de outros fenômenos sociais, tomados como pontos de referência” (RAMOS, 1983, p. 18). Ramos (1983) chama atenção que em sociedades periféricas não haveria a possibilidade de se medir de acordo com o padrão dos países centrais. “Daí os conflitos de expectativa, quanto às unidades de tempo, hora, semana, mês, ano entre cidadãos de diferentes países, por exemplo, um norte-americano e um brasileiro” (RAMOS, 1983, p. 19). As orientações valorativas envolvem uma atitude em relação do tempo, destaca “[...] Rosen que os brasileiros parecem ser menos orientados para o futuro do que os norte-americanos, e, por isso mesmo, menos do que os últimos, preocupados em planejar” (RAMOS, 1983, p. 23).

A intuição de Ramos (1983) de que a decisão é o fator homeostático da organização, nos remete a ideia de que é a decisão que pode proporcionar “certo” equilíbrio em momentos de crise, colocando-a num patamar de significativa importância em termos de pensar a alocação de recursos, ainda que considerando os elementos subjetivos. Está-se vivenciando um tempo em que o processo decisório poderá tentar neutralizar ou tornar mais amenos os processos entrópicos? Na concepção aqui proposta a decisão em termos de alocação de recursos deve ser politicamente orientada, baseado no princípio de limites, no horizonte temporal de longo prazo e na necessária manutenção da vida humana como ponto central (ecologicamente, socialmente e economicamente) (RAMOS, 1981b; RAMOS 1989; ARENDT, 2018). Para tanto, Ramos (2014) propõe uma inovação em termos de alocação de recursos que impacta no processo decisório.

Tal inovação evidencia um dilema existente entre determinismo e liberdade. Ramos (2014) propõe o modelo de possibilidades, denominado Teoria P, em que estão implícitas “[...] concepções de diversos autores que têm tentado explicar o processo social como resultado contínuo de uma tensão dialética entre determinismo e liberdade” (RAMOS, 1983, p. 56). Nesse modelo, no processo histórico e social, há sempre determinismo e liberdade. Cada situação apresenta uma combinação própria desses dois fatores. Escolher uma possibilidade em determinada situação é escolher dentro de certos limites. “[...] O sujeito de uma opção, num processo de mudança, só pode ser bem-sucedido se em seu comportamento considerar as limitações concretas de sua escolha” (RAMOS, 2014, p. 55). Na categoria da possibilidade vê-se descontinuidade onde há continuidade. Os acontecimentos do mundo são tidos como inúmeros recomeços e são discretos no tempo e espaço (RAMOS, 2014).

Para entender tal modelo é preciso resgatar o conceito de possibilidades (RAMOS, 2014). Ramos (2014) fundamenta-se no conceito de Weber sobre possibilidades objetivas. Em meio a tal dilema das possibilidades é preciso que o cientista tenha uma imaginação treinada para vislumbrar uma multiplicidade de caminhos (RAMOS, 2014). Em tal imaginação, qualifica Ramos (2014), que esta seria a qualidade de espírito necessários aos cientistas sociais para tentarmos “[...] atacar, de frente, problemas como ‘colapso’, ‘auto-sustentação’ e ‘arrancada’, em

matéria de modernização ou desenvolvimento, bem como inovações e mudanças conscientemente controladas” (RAMOS, 2014, p. 59).

A teoria P implica em “[...] uma concepção de realidade histórica e social que a vê como o resultado permanente de uma tensão entre possibilidades objetivas e escolhas humanas” (RAMOS, 2014 p. 59). E a consistência das possibilidades é um problema de opção humana. Como seres humanos reconhece-se que há poder no fator subjetivo, poder não realizado de mudar as coisas, diferente do fator objetivo que é o potencial não realizado das mudanças do mundo no âmbito de suas leis. O fator subjetivo e o objetivo estão interligados (RAMOS, 2014). “[...] O papel sistemático do fator subjetivo na causação das coisas seria a condição que permite aos homens serem ‘produtores conscientes de sua própria história’, e não meros agentes passivos de um fatum, o aparente movimento próprio da história e da sociedade” (RAMOS, 2014, p. 61). Assim, “[...] a possibilidade só é dada em estruturas, conjunturas e situações concretas”(RAMOS, 2014, p. 61). A liberdade, então, é capaz de criar possibilidades, destruir o impossível, modificar situações, engendrar novas conjunturas e identificar novas estruturas etc. (RAMOS, 2014). É preciso ter em mente que “[...] a continuidade na realidade social como resultado de um arranjo precário de circunstâncias que a qualquer momento pode ser profundamente rompido por algum fator precipitante que emergja interna ou externamente” (RAMOS, 2014, p. 63).

Ramos (2014) considera sete proposições do modelo de possibilidades ligados a Teoria P: i) o que ocorre é uma entre muitas possibilidades que poderiam ocorrer; ii) o curso dos acontecimentos é resultado do jogo de fatores objetivos e opções humanas, as previsões terão graus de certezas variados a depender das circunstâncias (não há possibilidades de ter conhecimento sinóptico do processo social); iii) “[...] possibilidades podem ser reais e empiricamente demonstradas” (RAMOS, 2014, p. 64); iv) não existe unilinearidade, a história apresenta possibilidades múltiplas, [...] A qualquer momento podem ocorrer eventos inesperados, conduzindo a sociedade a um novo estágio, a um estágio diferente da imagem convencional de seu futuro” (RAMOS, 2014, p. 65); v) no presente faz-se necessário descobrir suas possibilidades, para contribuir com “[...] a participação humana na construção e para a transformação consciente das sociedades contemporâneas” (RAMOS, 2014, p. 65); vi) o cientista deve ser protagonista do processo social, pois “[...] Não há pensar sem um rudimento de prática, nem há prática sem um rudimento de teoria” (RAMOS, 2014, p. 65); vii) a categoria que deve-se tomar nas ciências sociais é o mundo, pois ele possui características de um sistema. “[...] Sob a ótica desse sistema, todas as sociedades estão em desenvolvimento. Todas elas são, em diferentes graus, ao mesmo tempo atrasadas e modernas” (RAMOS, 2014, p. 65). Por isso, indicadores só fazer sentido quando associados a possibilidades de desenvolvimento de cada sociedade.

A Teoria P sugerida por Ramos (2014) estaria baseada no enfoque do contextualismo dialético. “A teoria P ao admitir que não há causas absolutamente necessárias e que as escolhas humanas estão sempre em interação com fatores objetivos para que se produzam acontecimentos, afirma que a nossa compreensão da realidade é sempre limitada por restrições contextuais” (RAMOS, 2009, p. 62). Atua-se a partir de tentativas e erros sucessivamente. O contextualismo dialético supõe, então, “[...] que a compreensão da realidade exige uma relativa participação na mesma” (RAMOS, 2014, p. 72).

A modernização promoveu um processo de criação de uma sociedade planetária e um homem planetário (RAMOS, 1979; 2014). Assim, as mudanças são menos explicadas por suas próprias forças (internas as nações). Há dois efeitos da emergência da sociedade planetária: i) efeito demonstração: as aspirações das sociedades em desenvolvimento são moldadas pelo tipo de consumo e vida das nações desenvolvidas. Há uma pressão das nações desenvolvidas em busca de mercados e os países periféricos estão expostos a tais influências. A partir desse efeito emergem padrões de ética mundiais. Por exemplo, a pobreza passa a ser intolerável; ii) efeito dominação: as nações desenvolvidas e hegemônicas são centros de decisões autônomos. As nações em desenvolvimento não conseguem escapar a esse efeito. A adaptação a ele pode ser passiva ou ativa. O Japão é um exemplo de adaptação ativa, cujo Estado teve papel central no processo de mudança social e econômica.

Essa dicotomia entre moderno e atrasado é um problema, pois modernidade e atraso perderam suas conotações geográficas e todas as nações podem ser consideradas ao mesmo tempo modernas e atrasadas, ainda que em graus diferenciados. “[...] Nenhuma sociedade em particular pode desenvolver plenamente suas possibilidades de modernização sem que o supersistema internacional seja institucionalizado em termos que façam desaparecer as barreiras à constituição de uma ordem planetária” (RAMOS, 2014, p. 78). A irracionalidade e disfuncionalidade no sistema mundial ameaçam a própria sobrevivência das nações desenvolvidas.

Ramos (2014) apresenta um alerta aos tomadores de decisão a partir da sua abordagem da Teoria P. A sociedade moderna é um espaço global, uma sociedade planetária. As diferentes nações deverão encontrar seus próprios caminhos que exigem força política e capacidade de mudança. Nesse contexto de mudança, as diferentes forças da sociedade devem ser ativadas, desde o mercado que deverá estar politicamente delimitado, permitindo que as possibilidades objetivas de sua convivência com os enclaves da isonomia, fenonomia e outras categorias delimitativas da vida humana associada sejam preservadas (RAMOS, 1989). Para Ramos (2014), a relevância da filosofia como um modo de vida para os negócios práticos da política pública e, portanto, para o sistema de alocação de recursos é imprescindível à boa gestão no nível local.

## **5 A DIMENSÃO SOCIOPOLÍTICA E ECONÔMICO-FINANCEIRA NO CONTEXTO DA ALOCAÇÃO DE RECURSOS E DA DECISÃO**

A partir da perspectiva da Teoria de Possibilidades de Ramos (2014) e tomando como base o que existe no Brasil em termos do processo de alocação de recursos (possibilidades objetivas), analisam-se os limites e as potencialidades dessa estrutura, à luz de um tipo ideal de tomada de decisão, que procure incorporar diferentes recursos e subsistemas de produção, por meio de dinâmicas de alocação que minimizem a entropia do sistema como um todo.

Essa nova ciência de alocação de recursos no contexto da administração pública, do ponto de vista operacional, deverá ser composta por três dimensões: a dimensão sociopolítica; a dimensão econômico-financeira; a dimensão socioambiental. A primeira dimensão, a sociopolítica, parte do conceito de política contido em Aristóteles (2017).

A dimensão econômico-financeira deveria se aproximar da noção de economia substantiva de Polanyi (2012) que decorre da dependência que o ser humano tem da natureza e dos semelhantes para sobreviver, noção corroborada por Aristóteles e deve orientar a tomada de decisão dos agentes políticos e a burocracia pública. A dimensão socioambiental aqui proposta pauta-se nos estudos de Georgescu-Roegen (2012) e Passet (1992) de que todas as demais dimensões da via humana estão subordinadas à natureza que provê todas as necessidades de perpetuação da vida e de que é necessário reconhecer a Lei da Entropia, como discutido nas seções anteriores.

Partindo da dimensão socioeconômica ou econômico-financeira constata-se que o planejamento, no Brasil, no sentido formal é uma lei orçamentária, na qual há a previsão das receitas públicas para atender as políticas públicas, com seus projetos e atividades, bem como a fixação de despesas, o que inclui o financiamento da estrutura estabelecida. É o orçamento público que transforma recursos financeiros em objetivos humanos (WILDAVSKY, 1992).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, CF/88, introduziu mecanismos que reforçaram tanto o planejamento como o controle da execução dos gastos públicos. Tais mecanismos foram a introdução do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e sua integração à tradicional Lei Orçamentária Anual (LOA) (GIACOMONI, 2012; ROCHA, 2008; COSTIN, 2010), além das Leis Complementares nº 101, de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e nº 131, de 2009, Lei Capiberibe, ou Lei da Transparência (LT).

Buscando caracterizar cada etapa do que aqui chama-se de Sistema de planejamento e alocação, concentrar-se-á nos três elementos fundamentais: o planejamento, que representa aquilo que o Poder Executivo propõe com base nas diversas expectativas da sociedade e nos limites técnicos e legais; o debate político do orçamento, protagonizado pelo Legislativo; e, finalmente, a alocação propriamente dita, como resultado da articulação dos elementos sociopolíticos e econômico-financeiros. Além da alocação, tem-se as fases de execução e controle das receitas e despesas públicas, as quais serão mencionadas, porém não focalizadas neste trabalho. A Figura 1 sintetiza o Sistema de Planejamento, Alocação, Execução e Controle, com destaque para as três fases que integram o sistema de planejamento e alocação.

Figura 1: Sistema de planejamento, alocação, execução e controle



Fonte: elaborado pelos autores.

A Figura 1 demonstra que o processo de tomada de decisão é complexo e apresenta alguns limites. Quanto a dimensão econômico-financeira estudos internacionais têm demonstrando que não basta ampliar quantitativamente o gasto público. Tais estudos argumentam que a qualidade da burocracia e o ambiente político mostram-se mais relevantes para a qualidade do gasto público, em alguns casos, do que o tamanho do gasto, ou volume de recursos investidos (CAVALCANTE; LARIU, 2012). Na perspectiva do modelo de possibilidades de Ramos (2014) pode-se considerar tais resultados, mas deve-se observar o que ocorre nas dinâmicas brasileiras. Observa-se que a dinâmica de alocação municipal e estadual não têm criado tantos impactos sobre os serviços públicos, já que a prioridade se volta para a manutenção da máquina pública e onde há escassez de recursos para investimentos, os quais seriam importantes para ganhos de eficiência.

Outro aspecto abordado no estudo de Benício, Rodopoulos e Bardella (2015) é o dos efeitos de políticas de ajustes fiscais. Se o ajuste focar em aumento dos impostos pode haver mais recessão pela predominância de impostos indiretos (regressivos). Há estudos que demonstram que cortes dos gastos com investimentos podem ser mais recessivos do que cortes no consumo do governo (BENÍCIO, RODOPOULOS, BARDELLA, 2015). Todavia, o Banco Mundial, que tradicionalmente investe em projetos de infraestrutura, voltou a reforçar a necessidade de investimentos em capital humano como fator de desenvolvimento. Em 2018, lançou o Human Capital Project (WB, 2018), indicando a importância de investimentos em capital humano, qualidade em educação e saúde, pois esses têm impacto inter-geracional, indicando que cada território tenha autonomia para

identificar qual a melhor matriz de alocação de recursos. Tais constatações indicam que, havendo flexibilidade, cada território (estados e municípios) pode encontrar a combinação mais adequada entre gastos correntes e de capital, corroborando com a proposta do modelo de possibilidades e do contextualismo dialético (RAMOS, 2014).

Em termos de distribuição da receita pública, embora desde a década de 1970 se observasse a necessidade de descentralização tributária, foi somente a partir da CF/88 que os municípios passaram a desempenhar papel mais destacado, com o fortalecimento do federalismo brasileiro e certo aumento da autonomia fiscal de estados e municípios. Houve descentralização de recursos, primeiro, por meio da atribuição de novas competências tributárias aos estados e municípios e, segundo, por meio das transferências tributárias constitucionais e de transferências voluntárias.

As transferências constitucionais compõem-se basicamente de cinco tipos de transferências da União para os estados, quatro tipos da União para os municípios e três tipos dos estados para os seus respectivos municípios. As transferências voluntárias, que não decorrem de qualquer obrigação legal, são recursos repassados pela União aos estados e municípios, e dos estados aos municípios, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira. Firmadas por meio de convênios e contratos dos municípios com a União ou com os estados, são recursos “carimbados”, a serem empregados obrigatoriamente naquilo para as quais foram transferidas, sem entrar na receita tributária disponível (LAGEMANN, OLIVEIRA e MARQUES JUNIOR, 2011). O que torna o processo decisório menos flexível e mais dependente do determinismo do que da liberdade (RAMOS, 2014).

O grande volume de recursos nas mãos da União e a ênfase à alocação por meio de transferências voluntárias reforça a dependência dos municípios e tal determinismo (RAMOS, 2014). Essa modalidade de transferência está vinculada à liberação de recursos condicionados a ações e programas formatados pelo governo federal, que não raramente se transformam “em troca de apoios políticos, perdendo sua racionalidade econômica e social, e, perigosamente, tornando-se fonte de fisiologismo e eventualmente de corrupção” (MONTORO FILHO, 1994, p. 22).

No que se refere a dimensão sociopolítica, considera-se que ela é essencial a essa nova forma de alocação de recursos. Do ponto de vista da dimensão sociopolítica uma boa alocação de recursos públicos é aquela mais responsiva aos interesses da cidadania. A responsividade constitui a mais substantiva dentre as cinco dimensões da accountability analisadas por Koppell (2005) – transparência, controlabilidade, responsabilidade, imputabilidade e responsividade. Sua ocorrência depende de duas condições iniciais: que haja informações disponíveis e qualificadas sobre a estrutura, a composição, a disponibilidade, os objetivos e os resultados do planejamento e da alocação dos recursos públicos e; que as prioridades para os diversos segmentos sejam explicitadas e debatidas.

Para isso, além do que pode ser previsto na legislação nacional e municipal para promover transparência, controlabilidade e participação cidadã no planejamento e alocação, cabe observar como se dá, em termos substantivos, o debate político nesse processo. No Brasil a apresentação do orçamento ao Congresso é um ato formal que não chama a atenção da sociedade. E esse é um dos problemas da alocação de recursos brasileiro.

Um dos elementos que fragiliza o debate sobre o orçamento no Legislativo está relacionado ao sistema partidário e eleitoral. Em análises sobre países da América Latina, O'Donnell (1998) observa que o processo eleitoral torna-se frágil como mecanismo de accountability, uma vez que os sistemas de partidos são pouco estruturados, há alta volatilidade do eleitorado e partidos. Após as eleições, o povo tende a delegar ao detentor de mandato o uso dos recursos e não punir ou premiar quem trabalha com responsabilidade (O'DONNELL, 1998).

Por outro lado, a pesquisa e o debate público sobre os mecanismos de informação, transparência, participação e accountability no planejamento e alocação dos recursos públicos vem alcançando relevo no Brasil. São frequentes os questionamentos acerca da disponibilidade de informações sobre origens e aplicações de recursos, da oferta e qualidade dos serviços, e do equilíbrio dos gastos públicos. Em cada município, novas pautas políticas e mecanismos de debate, deliberação e controle social vêm sendo experimentados, tanto na área específica das finanças e orçamento, como nas áreas setoriais. As novidades no âmbito local se apoiam em instrumentos institucionais recentes que favorecem a ação cidadã local, como os portais da transparência (desde 2009), e a Lei de Acesso à Informação (desde 2012), para além dos mecanismos institucionais previstos na CF/88, como conselhos e conferências de políticas públicas, ouvidorias e audiências públicas.

O orçamento participativo, proposto por certos governos locais como parte de sua estratégia política, é utilizado em alguns municípios desde a década de 1980, com diversas metodologias e graus de (des)continuidade em cada local. Mais recentemente, segmentos da sociedade civil em cidades brasileiras e latino-americanas, propuseram a inclusão na lei orgânica municipal da obrigatoriedade de os governos eleitos apresentarem um plano de metas no início da gestão, especificando metas e indicadores de acompanhamento, prestando contas periodicamente (CÁCERES, 2014). Ainda, planos de desenvolvimento local e regional, na forma de agendas públicas que vão além da agenda governamental e miram o horizonte de médio e longo prazo, são articulados por segmentos da sociedade civil, em maior ou menor grau de articulação com os governos. São as versões locais dos grandes planos de desenvolvimento nacional e regional de décadas anteriores, que usualmente eram propostos por governos ou organizações regionais (CARDOSO JR., 2014).

Há iniciativas variadas que se voltam ao monitoramento das contas públicas. São exemplos disso: os observatórios sociais, organizações locais de controle cidadão da gestão pública municipal, articulados em uma rede nacional (SCHOMMER, NUNES e MORAES, 2012); organizações como a Contas Abertas, que elabora estudos sobre o acompanhamento de gastos públicos em várias etapas do processo orçamentário (CONTAS ABERTAS, 2019), traçando cenários sobre políticas públicas e promovendo a transparência e o acesso a dados públicos; o portal Meu Município, que permite acompanhar e comparar dados sobre arrecadação e gastos das prefeituras brasileiras (MEU MUNICÍPIO, 2019); a Rede Nossa São Paulo e organizações parceiras, que monitoram indicadores de qualidade de vida na cidade de São Paulo e promovem estudos, debates e campanhas relativas à descentralização do orçamento público por região da cidade (SILVA, 2018, NSP, 2019).

As prioridades em cada local e os caminhos para realizá-las são, assim, debatidas, de modo mais institucionalizado ou menos, por meio de variadas

formas de governança democrática e accountability, com diferentes graus de articulação entre si e com os canais institucionalizados de participação (DAHMER, 2014; MENEZES et al, 2015; SCHOMMER, DAHMER e SPANIOL, 2014; HERNANDEZ e CUADROS, 2014).

Iniciativas que evidenciam o desejo e as possibilidades de participação no local (MENEZES et al, 2015), podem ser explicadas, por um lado, pelo barateamento e propagação de tecnologias de informação, que facilitam o acesso e a difusão de informações; pelo crescimento dos níveis de educação da população; pela articulação em rede entre iniciativas em diferentes locais, a exemplo da Rede Latino Americana por Cidades e Territórios Justos, Democráticos e Sustentáveis (DAHMER, 2014; PAGANI e SCHOMMER, 2017; CÁCERES, 2014) e; pelo amadurecimento democrático. Iniciativas em outros países voltadas ao controle das contas públicas, como o Observatorio del Gasto Fiscal en Chile (OGFC, 2019), a International Budget Partnership (IBP, 2019), a Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT, 2019) e a Global Partnership for Social Accountability (GPSA, 2019), impulsionam e dão suporte à ação no local. Há também movimentos e organizações locais, muitas vezes articuladas em redes nacionais e internacionais, voltadas à defesa de direitos (entre eles o direito à informação), à redução de desigualdades sociais, ao equilíbrio socioambiental e à distribuição de poder político (DAHMER, 2014). Diversos governos locais têm desenvolvido sistemas de elaboração e controle transparentes e comprometidos com respostas à sociedade e seu envolvimento nas soluções (MENEZES et al, 2015). Mesmo o controle institucional tem se aberto para inovações, havendo articulação dos órgãos de controle entre si e destes com a sociedade, como as redes de controle da gestão pública, as dinâmicas de articulação entre os observatórios sociais e os controles institucionais (MENEZES et al, 2015; SCHOMMER et al, 2015).

Por outro lado, há limitações das formas mais institucionalizadas de controle social e participação (ROCHA, 2012) e de representação, como o Legislativo (REZENDE, CUNHA e BEVILACQUA, 2010), pressionado em termos de legitimidade. Embora tenha ocorrido a ampliação dos espaços de participação institucionalizados no âmbito municipal, inclusive na área de finanças públicas e orçamentação, por meio das audiências públicas e do próprio orçamento participativo, esses espaços ainda são pouco acessados e legitimados por muitos governos e diferentes grupos sociais locais. A participação se mostra muitas vezes frágil, fragmentada e pouco efetiva em termos de legitimação dos gastos públicos (KLEBA e COMERLATTO, 2011; GURGEL e JUSTEN, 2013; MENEZES, 2015; MENEZES et al, 2015; PINHO e SACRAMENTO, 2009; ROCHA, 2008; ABRUCIO e LOUREIRO, 2005).

Os processos de construção e definição de prioridades e monitoramento propostos pelos governos, em grande medida, são mais informativos do que participativos e são mal desenhados do ponto de vista metodológico. Os espaços existentes raramente contam com informações qualificadas e acessíveis que fundamentem o debate, a deliberação e o controle de modo contínuo. Os diferentes instrumentos de planejamento têm pouca articulação entre si, o que dificulta o diálogo dos responsáveis pelas diferentes funções de governo entre si e com a sociedade (MENEZES, 2015; MENEZES et al, 2015). O Legislativo, por sua vez, não desempenha o papel estratégico que se esperaria, voltado às políticas de longo prazo que definiriam as prioridades de recursos públicos (REZENDE, CUNHA e BEVILACQUA, 2010).

Em certos canais institucionalizados setoriais, como os conselhos e conferências na área da saúde, a participação é mais fortalecida, embora o uso de informações qualificadas e o impacto nos instrumentos econômico-financeiros seja restrito e, portanto, pouco efetivo na articulação entre o que é planejado e o que é efetivamente alocado de recursos. Os mecanismos de participação no planejamento parecem ser ainda pouco valorizados pelos poderes Executivo e Legislativo e parte da comunidade local como canais relevantes para influenciar decisões políticas e financeiras, bem como contribuir na resolução dos problemas sociais (DAGNINO, 2002; LAVALLE, 2011; OFFE, 2014). O fortalecimento da participação é ainda um desafio para a legitimação da alocação dos recursos públicos.

Outro desafio está associado à desigualdade brasileira, traduzida em elevadas diferenças de renda e educação entre segmentos da população. Em algumas cidades brasileiras, apesar de se ter bons indicadores socioeconômicos médios, as diferenças entre bairros são enormes, como é o caso de Florianópolis, por exemplo (GARCIA, 2014). Iniciativas de movimentos como o Nossa São Paulo, no Brasil, e o Bogotá Como Vamos, na Colômbia, reúnem dados de diferentes fontes e áreas para demonstrar as desigualdades na cidade. O Mapa da Desigualdade de 2016 mostra, por exemplo, que o risco de um jovem ser vítima de homicídio no Campo Limpo é 16 vezes maior do que na Vila Mariana (NSP, 2016). O Mapa da Desigualdade de 2017 mostra que a gravidez na adolescência é 25,8 vezes mais presente no bairro Marsilac do que no bairro de Moema (NSP, 2017). Diante de dados como esses, se esperaria que o planejamento, o debate político e a alocação de recursos considerasse dados e indicadores por grupo e região da cidade e promovesse a participação no processo de segmentos menos favorecidos, o que raramente acontece de modo sistemático.

A desigualdade complica a já difícil percepção do que constitui o interesse público em cada contexto de tempo e lugar. A assimetria de informação, que sempre ocorre em algum grau nas democracias, tende a ser mais exacerbada em contextos de elevada desigualdade, especialmente educacional e de acesso a mídias. A partir dessa análise mais descritiva percebe-se a percepção adequada de Ramos (2014) de que carece-se de um olhar baseado no contextualismo dialético e de que mudanças são necessárias à luz de determinismo e liberdade, mas acima de tudo que se reconheça que são escolhas humanas. A análise na alocação dos recursos deve levar em conta, portanto, o impacto das decisões sobre a vida das pessoas. Os limites sociopolíticos também encontram limites no princípio dos limites bem destacado por Ramos (1981b), em função das imposições geradas pelas dinâmicas ecológicas e ambientais. A participação é elemento central nesse contexto, mas reconhece-se que ela não pode ser contrária a ações que garantam a vida humana e evitem tragédias (ambientais e humanas). Assim, cabe ao Estado e à sociedade, bem informada, saber informar a necessidade de prudência à cidadania, quando os processos de tomada de decisão trilham limites perniciosos.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O atual contexto da administração pública tem demonstrado a necessidade de compreensão das dinâmicas de planejamento, alocação de recursos e sua relação com o meio ambiente e com a decisão. Nas atuais condições normativas tem sido difícil identificar padrões e inovações existentes nos municípios

brasileiros, incluindo as etapas de definição, execução e controle da alocação de recursos. Uma nova forma de compreender os processos de planejamento e alocação de recursos da administração pública é imperioso, principalmente de rediscutir a dinâmica desses processos (de longo prazo, setoriais e orçamentário), uma vez que o modelo atual é fortemente centralizado, dependente e desarticulado, principalmente no nível municipal.

A partir dos pressupostos levantados por Ramos (1981a; 1981b; 1989; 1983; 2014) quatro frentes são necessárias à essa nova ciência de alocação de recursos: i) ela está subordinada à política; ii) está subordinada ao princípio de limites - subordinada à estrutura psicológica e fisiológica do ser humano e às possibilidades de reprodução dos recursos naturais (meio ambiente); iii) sistemas produtivos devem ser subordinados a formas orgânicas de produção e distribuição da riqueza de baixa entropia; iv) está subordinada à análise do contexto e do horizonte temporal do longo prazo (cenários). O fato de estar subordinada à política remete a necessidade de uma visão mais ampla de política a partir de Aristóteles.

Considera-se de grande relevância avançar nas discussões acerca de como incorporar os diferentes tipos de recursos, compreendidos como, por um lado, um fluxo de quantidades limitadas e distintas de bens e serviços econômicos, e, por outro, um conjunto de recursos naturais (reprodutível, renovável ou não, esgotável ou não, reciclável ou não), bem como recursos sociais e territoriais que são passíveis de serem alocados e colocados à serviço da sociedade. Um conjunto de recursos pode ser composto de recursos tangíveis orçamentário-financeiros (econômicos), recursos sociais, territoriais e recursos naturais e outro conjunto de recursos intangíveis como transparência, acesso à informação e participação social, passando por enclaves de mercado, mas também espaços onde a isonomia e a fenonomia podem prevalecer (DENNIS, 2019; RAMOS, 1989; GODARD, 2000).

As informações públicas e participação são fundamentais para essa nova forma de alocação de recursos públicos (DENNIS, 2019; RAMOS, 2014). A pequena articulação dos sistemas de alocação de recursos com a sociedade, não comunicando as necessidades técnicas e os seus limites, de maneira transparente e pautado no interesse público, tem contribuído para o declínio da confiança no governo e na burocracia pública, com sentimento de impotência dos cidadãos.

O modelo de Ramos (2009) de possibilidades pode ser útil na medida que prepararia os formadores de opinião quanto aos limites do processo decisório. Há sempre determinismo e liberdade no processo decisório, bem como há que considerar que as decisões dependem de escolhas humanas e de possibilidades objetivas. Há necessidade, assim, na área de orçamento, de profissionais com a imaginação treinada para enxergar a multiplicidade de caminhos da Teoria P e preparados para traduzir as necessidades da sociedade bem como comunica-la acerca dos limites possíveis de alocação de recursos (RAMOS, 2014).

Nesse campo de estudo, no qual o contexto e as possibilidades objetivas são elementos importantes, há que se ter a mobilização de uma dimensão instrumental de natureza econômico-financeira, em que se avaliem as melhores possibilidades de alocação no tempo e no espaço, tanto em termos de investimentos quanto de gastos correntes, por exemplo, mas, também, uma dimensão substantiva, de natureza sociopolítica, socioambiental e socioeconômica, que considere aspectos relativos à participação, aos processos de

accountability, aos recursos existentes no contexto local (ambientais, sociais, territoriais) e às necessidades de manutenção e fruição da vida.

---

## New science of resources allocation: a reflection from Alberto Guerreiro Ramos

### ABSTRACT

This article analyzed the assumptions in the field of finance and public budget, which has shown some limits in defining priorities and prescribing allocative alternatives. It starts from the ontological and epistemological foundations presented in the work of Alberto Guerreiro Ramos on the allocation of resources in the Brazilian economy. In order to deepen the theoretical bases of the new resource allocation science, a documentary analysis of texts by “Jornal do Brasil” from the late 1970s and early 1980s by Alberto Guerreiro Ramos was carried out. In addition to the documentary analysis, the bibliographic survey, in national and international literature. The research results show that there are at least four fronts necessary for the new science of resource allocation: i) it is subordinate to politics - relevance of the socio-political dimension; ii) it is subordinated to the principle of limits - subordinated to the psychological and physiological structure of the human being and to the possibilities of reproduction of natural resources; iii) productive systems must be subordinated to organic forms of production and distribution of low entropy wealth, integrating socioeconomic dimensions with socio-environmental dimensions; iv) it is subordinated to the analysis of the long-term context and time horizon.

**KEYWORDS:** Resource allocation; natural resources; territorial resources; objective possibilities.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability. In: Arvate, P. R.; Biderman, C. (Org.). Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier – Campus, 2005.
- ARISTÓTELES. A política. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2017.
- BANCO MUNDIAL. Human Capital Project. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/publication/human-capital>. Acesso em: jul 2018.
- BENÍCIO, A. P.; RODOPOULOS, F.M.A.; Bardella, F.P. Um retrato do gasto público no Brasil: por que se buscar a eficiência. In: Boueri, F.R., Rodopoulos, F.M.A (Org.). Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência. Brasília: STN, 2016.
- BENKO, G.; PECQUEUR, B. Os recursos de territórios e os territórios de recursos. Geosul, Florianópolis, v.16, n.32, p 31-50, jul./dez. 2001.
- BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL – uma resenha. In: BIELSCHOWSKY, R. (org). Cinquenta anos do pensamento da CEPAL. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- CÁCERES, P. Planes y programas de metas como innovaciones en los procesos de rendición de cuentas en el nivel local: Experiencias en el marco de la Red Latinoamericana por Ciudades y Territorios Justos, Democráticos y Sustentables. In: Pinheiro, D.; Melo, D., Costa, J. (Org.). Democracia: desafios, oportunidades e tendências. Florianópolis: Imaginar o Brasil, 2014.
- CARDOSO Jr., J. C. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: balanço da experiência federal e desafios no séc. XXI. In: Cardoso Jr., J. C.; Coutinho, R. (Org.). Planejamento estratégico em contexto democrático: lições da América Latina. Brasília: ENAP, 2014.
- CAVALCANTE, P; LARIU, C. O Orçamento de desempenho municipal: uma análise comparada da qualidade do gasto público nas políticas sociais. Revista do Serviço Público, 63(3), 343-361, 2012.
- CONTAS ABERTAS. Estudos. <https://www.contasabertas.com.br/servico/estudos.html>. Acesso: 28 fev 2019.
- COSTIN, C. Administração pública. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CUADROS, D.; HERNANDEZ, A. Iniciativas de transparência y accountability en America Latina: naturaleza, tipología e incidência en la democracia y el desarrollo. In: PINHEIRO, D; MELO, D. & COSTA, J. (Org.). Democracia: desafios, oportunidades e tendências. Florianópolis: Imaginar o Brasil, 2014, p. 226-270.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: Dagnino, E. (Org). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHMER, J. Ação coletiva, governança democrática e accountability social na construção de cidades sustentáveis: os casos de Florianópolis, Ilha Bela e Ilhéus. Dissertação de Mestrado em Administração, ESAG/UEDESC, Florianópolis, SC, 2014.

DARDOT, P.; LAVAL, C. Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI. São Paulo: Boitempo, 2017.

DENNIS, M. The Para-Economic Paradigm: implementation strategies. American Society for Public Administration, March 11, 2019.

FURTADO, C. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org). Cinquenta anos do pensamento da CEPAL. Rio de Janeiro: Record, 2000.

GARCIA, L. P. Governança para emancipação: uma proposta para o enfrentamento intersetorial de iniquidades. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade do Estado de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, 2014.

GEORGESCU-ROEGEN, N. O decrescimento: entropia, ecologia, economia. São Paulo: Senac, 2012.

GIACOMONI, J. Orçamento público. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2012

GIFT. Disponível em: <http://www.fiscaltransparency.net>. Acesso em: jun 2019.

GODARD, O. A gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente : conceitos, instituições e desafios de legitimação. In : VIEIRA, Paulo Freire & WEBER, Jacques (Orgs.). Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento. Novos desafios para as ciências ambientais. São Paulo: Cortez, 2000, p. 201-266.

GPSA. Disponível em: <https://www.thegpsa.org>. Acesso em: jun 2019.

GURGEL, C; JUSTEN, A. Controle social e políticas públicas: a experiência dos conselhos gestores. *Revista de Administração Pública*, 47(2), 357-378, 2013.

ARENDT, H. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2018.

HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora da Unb, 2014.

HEIDEMANN, F. G. Formas de Alocação de Recursos no Brasil: elementos analíticos inescusáveis, segundo Guerreiro Ramos. *Ilha*. v. 18, n. 1, p. 185-204, junho de 2016

IBP. Disponível em: <https://www.internationalbudget.org>. Acesso em: jun 2019.

JACKSON, T. *Prospérité sans croissance: la transition vers une économie durable*. Bruxelles: Groupe De Boeck S.A., 2010.

KAPP, Karl William. *Les coûts sociaux dans l'économie de marché*. Paris: Flammarion, 1973.

KAPP, K. W. Environmental disruption and social costs: a challenge to economics. In: *Political economy and environment. Problems of method*. Paris: MSH, 1972.

KLEBA, M. E; COMERLATTO, D. Vivências de empoderamento no exercício da participação social em conselhos gestores de políticas públicas. *Administração Pública e Gestão Social*, 3(1), 23-42, 2011.

KOPPELL, J. G. S. Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of "multiple accountabilities disorder". *Public Administration Review*, v. 65, n. 1, p. 94-108, 2005.

LAGEMANN, E; OLIVEIRA, C. A. de; MARQUES Jr, L. S. Federalismo fiscal brasileiro: problemas, dilemas e competências tributárias. *Textos para Discussão FEE N° 95*. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. Porto Alegre. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/textos-para-discussao>, 2011.

LATOUCHE, S. O decrescimento. Por que e como? In: LÉNA, Philippe; NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. *Enfrentando os limites do crescimento*:

sustentabilidade, decrescimento e prosperidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

LAVALLE, A. G.; VERA, E. I. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua Nova*, 84, 353-364, 2011.

LAZZARINI, S. Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões. São Paulo: BEI Comunicações, 2018.

LÉNA, P. Os limites do crescimento econômico e a busca pela sustentabilidade: uma introdução ao debate. In: LÉNA, Philippe; NASCIMENTO, Elimar Pinheiro (org). *Enfrentando os limites do crescimento: sustentabilidade, decrescimento e prosperidade*. Rio de Janeiro: Garamound, 2012.

MEADOWS, D. et. al. *Limites do crescimento*. São Paulo: Perspectiva, 1978.

MENEZES, E. C. O. A participação social na elaboração, aprovação e controle dos instrumentos de planejamento estatal do município de Florianópolis – Santa Catarina. Relatório Pós-doutorado. Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade do Estado de Santa Catarina. Florianópolis: ESAG/UDESC, 2015.

MEU MUNICÍPIO. Sobre o Portal. Disponível em:  
<https://meumunicipio.org.br/sobre-o-portal>. Acesso: 28 fev 2019.

MONTORO FILHO, A. F. Federalismo e reforma fiscal. *Revista de Economia Política*, 45(3), p. 20-30, jul.-set, 1994.

MORIN, E. *La voie: pour l'avenir de l'humanité*. Paris: Fayard, 2011.

NOSSA SÃO PAULO, NSP. Disponível em:  
<https://www.nossasaopaulo.org.br/noticias/risco-de-jovem-ser-vitima-de-homicidio-no-campo-limpo-e-16-vezes-maior-do-que-na-vila>. Acesso em: jan 2016.

NOSSA SÃO PAULO, NSP. Mapa da Desigualdade 2017 - Disponível em:  
<https://www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/mapa-da-desigualdade-2017.pdf>. Acesso em: jul 2017.

NOSSA SÃO PAULO, NSP. Descentralização do orçamento. Disponível em:  
<https://www.nossasaopaulo.org.br/campanhas/#2>. Acesso: 28 fev. 2019.

OGFC. Disponível em: <https://observatoriofiscal.cl>. Acesso em: jun 2019.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, (44), 27-54, 1998.

OFFE, C. Participatory inequality in the austerity state: a supply side approach. Working Paper der DFG-KollegforscherInnengruppe Postwachstumsgesellschaften, 1/2014. Disponível em: [http://www.kolleg-postwachstum.de/sozwmmedia/dokumente/WorkingPaper/wp1\\_2014.pdf](http://www.kolleg-postwachstum.de/sozwmmedia/dokumente/WorkingPaper/wp1_2014.pdf). Acesso em: jul 2014.

PAGANI, C.; SCHOMMER, P. C. O papel da universidade em iniciativas voltadas a informação, cidadania e accountability em Córdoba e São Paulo. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 22(71), 105-127, 2017.

PASSET, R. *L'économique et le vivant*. Paris: Payot, 1979.

PASSET, R. Desenvolvimento durável e biosfera: abertura multidimensional ou novos reducionismos? *Revista Tempo Brasileiro*, 108: 27-47, 1992.

PECQUEUR, B. A guinada territorial da economia global. *Eisforia: desenvolvimento territorial sustentável: conceitos, experiências e desafios teórico-metodológicos*. Florianópolis: PPGAGR, v. 4, n. especial, dez. 2006.

PINHO, J.A.G.; SACRAMENTO, A.R.S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista da Administração Pública*, 43(6), 1343-1368, nov./dez, 2009.

POLANYI, K. A economia como processo instituído. In: LEVITT, Kari Polanyi (Org). *A sustentância do homem e ensaios correlatos*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

PORTER, M. Aglomerados e Competição: novas agendas para empresas, governos e instituições. In *Competição*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

PORTER, M. *Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

RAMOS, A. G. A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo da possibilidade. In: *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora da Unb, 2014.

RAMOS, A. G. A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1989.

RAMOS, A. G. Problemas alocativos da economia brasileira. *Jornal do Brasil*, 2, ago, 1981a.

RAMOS, A. G. Economia política reconsiderada. *Jornal do Brasil*. 11, out., 1981b.

RAMOS, A. G. Limites da modernização. *Jornal do Brasil*. 22, jun., 1979.

RAMOS, A. G. Administração e contexto brasileiro. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

RESENDE, A. L. Consenso e contrassenso: por uma economia não dogmática. São Paulo: Porfolio Penguin, 2020.

REZENDE, F.; CUNHA, A.; BEVILACQUA, R. Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional. *RAP*, 44(4), Rio de Janeiro, 2010.

ROCHA, A. C. O Processo Orçamentário Brasileiro como Instrumento de Accountability. *Anais do EnAPG*. Salvador, 2008.

ROCHA, A. C. Democracia, Accountability e Participação - *Anais do VI ENAPGS*. São Paulo, 2012.

ROURKE, F. *Bureaucratic power in national politics*. Boston: Little & Brown, 1972.

SACHS, I. *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. São Paulo: Vértice, 1986.

SACHS, I. *Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento*. São Paulo: Cortez, 2007.

SCHOMMER, P. C.; NUNES, J. T.; MORAES, R. L. Accountability, controle social e coprodução do bem público: a atuação de vinte observatórios sociais brasileiros voltados à cidadania e à educação fiscal. *Publicações da Escola da AGU*, 4(18), 229-258, maio, 2012.

SCHOMMER, P. C., DAHMER, J., & SPANIOL, E. L. Controle Social no Brasil – Estadocêntrico ou Sociocêntrico? Evidências da 1ª Conferência Nacional sobre

Transparência e Controle Social, Consocial. *Administração Pública e Gestão Social*, 6(1), 35-47, 2014.

SCHOMMER, P. C.; ROCHA, A. C.; SPANIOL, E. L.; DAHMER, J.; SOUSA, A. D. Accountability and co-production of information and control: social observatories and their relationship with government agencies. *Revista de Administração Pública*, 49(6), 1375-1400, 2015.

Silva, E. Para onde vai o dinheiro público gasto na cidade de São Paulo? Disponível em: <https://32xsp.org.br/2018/08/03/dinheiro-publico-em-sao-paulo/>. Acesso: 28 fev. 2019.

VEIGA, J. E. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Autores Associados, 2003.

VIEIRA, P. F. Gestão de recursos comuns para o ecodesenvolvimento. In: VIEIRA, Paulo Freire; BERKES, Fikret e SEIXAS, Cristiana S. (org.). *Gestão integrada e participativa de recursos naturais*. Florianópolis: Secco APED, 2005.

VIEIRA, P. F. Rumo ao desenvolvimento territorial sustentável: esboço de roteiro metodológico participativo. *Eisforia: desenvolvimento territorial sustentável: conceitos, experiências e desafios teórico-metodológicos*. Florianópolis, v. 4, n. especial, dez. 2006.

VIEIRA, P. F. Do desenvolvimento local ao ecodesenvolvimento territorial. *INTERthesis*, Florianópolis, v.10, n.2, Jul./Dez. 2013, p. 119-141.

WILDAVSKY, A. *The New Politics of the Budgetary Process*. 2ed. HarperCollins Publishers, 1992.

**Recebido:** 05 mai. 2021.

**Aprovado:** 19 jul. 2021.

**DOI:** 10.3895/rbpd.v10n3.12206

**Como citar:** MENEZES, E. C. O.; RAUPP, F. M. Nova ciência de alocação de recursos: uma reflexão à partir de Alberto Guerreiro Ramos. *R. bras. Planej. Desenv.* Curitiba, v. 10, n. 03, p. 517-548, set./dez. 2021. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd>>. Acesso em: XXX.

**Correspondência:**

Elaine Cristina de Oliveira Menezes  
Rua XV de Novembro, 1299 - Centro, Curitiba - PR

**Direito autoral:** Este artigo está licenciado sob os termos da Licença Creative Commons-Atribuição 4.0 Internacional.

