

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto Rocha C. (Ed.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

Valter Rodrigues de Carvalho*

Pretendo desenvolver, nos limites de uma resenha, as indagações suscitadas e os achados empíricos apresentados no livro recentemente publicado pelo IPEA, intitulado “Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas”. Trata-se o trabalho de esforço coletivo de estudiosos da área de políticas públicas de desenvolvimento no sentido de compreender a dinâmica de formulação e implementação de políticas públicas de cunho desenvolvimentista em contexto institucional democrático.

Gomide e Pires (cap. 1, p. 15-21) ressaltam a presença de um novo ativismo estatal a partir do início da década passada na esteira da perda de legitimidade do consenso de Washington na América Latina e do surgimento de novos atores na economia global (notadamente a China). Assim, a retomada de políticas públicas de cunho desenvolvimentista evidencia-se pela promoção de políticas industriais e programas de investimentos objetivando a indução do crescimento e desenvolvimento econômicos. Outro indício deste fato pode ser observado a partir da atuação dos bancos públicos (sobretudo o BNDES) “[...] no financiamento de fusões para a formação de grandes grupos nacionais e no controle majoritário de uma série de empresas” (cap. 1, p. 15). Por outro lado, este novo “ativismo estatal” não ostenta mais “comandos diretivos” e autoritários à maneira do estado desenvolvimentista de outras experiências brasileiras (era Vargas e regime militar). A atuação do estado faz-se por meio “[...] de novas ferramentas e mecanismos econômicos de indução do mercado [...]” (cap. 1, p. 15). Somam-se a isso, como peculiaridade do atual modelo, os amplos programas sociais de compensação e distribuição de renda.

* Valter Rodrigues de Carvalho, Doutor em ciências Políticas pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-PUC-SP. É autor de “Atores partidários e entrada estratégica em competição eleitoral de múltiplas arenas: a experiência brasileira”.

Todavia, uma das questões suscitadas pela emergência deste “novo” desenvolvimentismo – o cerne das preocupações deste livro – diz respeito à capacidade do estado de implementar políticas públicas em contexto institucional democrático. Em termos clássicos, políticas desenvolvimentistas foram implementadas em regimes autoritários (América Latina e Ásia) e visaram à busca de resultados rápidos em quadros de defasagem e baixo crescimento econômico. Por isso, o novo ativismo burocrático na presença de um regime democrático suscita muitos questionamentos. Ainda segundo os autores citados, o arcabouço institucional do Brasil hoje comporta diversas instâncias decisórias que obrigam os gestores públicos a terem de se relacionar “[...] com três sistemas institucionais na produção de políticas públicas, quais sejam: o representativo, o participativo e o controle burocrático” (cap. 1, p. 17). Assim, da perspectiva da literatura sobre o desenvolvimentismo clássico, em um ambiente institucional com múltiplos centros decisórios, a capacidade de implementação de políticas que afaste do *status quo* vê-se tolhida pela acomodação de interesses dos mais variados, o que leva, à maneira do sudeste asiático, a insulamentos das burocracias estatais ante os interesses das elites políticas e sociais como forma de auferir efetividade na implementação.

No entanto, este trabalho questiona o postulado da incongruência entre políticas de orientação desenvolvimentista e participação ampla de atores políticos e sociais. Nesse sentido, a promoção da participação de atores diversos permite ampliar o nível de informação e conhecimento das demandas e dos problemas a serem enfrentados. Por outro lado, tal requisito permite aumentar o grau de inovação. Assim, uma abordagem pluralista, onde haja negociações e debates, gera não somente informações e conhecimentos, mas querência e legitimidade das políticas públicas.

Diante disso, problematiza e assume suposições que combinam *competências das burocracias estatais* (os grifos são nossos) na produção de políticas públicas de desenvolvimento e *capacidades políticas* no sentido de promoção da participação ampla de atores diversos na formulação e decisões de políticas. Analiticamente, o enfoque privilegia os arranjos estatais de decisão e implementação de políticas. Esses arranjos pressupõem não somente o ambiente institucional mais amplo (as regras do sistema político e da burocracia), como também os arranjos de

políticas públicas específicas. De acordo com Fiani (cap. 3, p. 58-78), em termos de ambiente institucional, a estrutura de governança econômica precisa ser híbrida (atores públicos e privados) em que o estado exerce o papel de indutor da cooperação e resolução dos conflitos, de modo que

[...] a importância dos arranjos institucionais híbridas [...] para a formulação de políticas de desenvolvimento advém exatamente do fato de este tipo de arranjos combinar incentivos e controle administrativos, sob o comando de um centro estratégico, ao mesmo tempo que os agentes envolvidos mantêm sua autonomia (cap. 3, p. 78).

No quadro dessa estrutura de governança híbrida, cada política pública específica é formulada e implementada no âmbito de arranjos também específicos.

Segundo Gomide e Pires (cap. 1, p. 19-20),

[...] o conceito de arranjos institucionais é entendido como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam os atores e interesses na implementação de uma política específica (grifo dos autores).

Assim sendo, são esses arranjos que capacitam o Estado na implementação de políticas. Os autores esclarecem que, em contextos democráticos, essas capacidades desdobram-se em duas variáveis, a saber: *capacidades técnico-administrativas* e *capacidades políticas*. Se, no modelo desenvolvimentista clássico, a primeira variável tinha primazia sobre a segunda variável na implementação de políticas (trata-se de ambiente autoritário), no modelo atual, as capacidades políticas emprestam legitimidade ao ativismo estatal ao promoverem a mobilização de atores políticos e sociais, articulando e coadunando interesses na formulação e implementação de políticas públicas.

A fim de extrair aferições lógicas e causais a partir dos arranjos institucionais de cada política pública específica (PIRES; GOMIDE, cap. 14, p. 351-379), a avaliação orientou-se por duas dimensões: 1) resultados: trata-se de *avaliar o grau de execução das metas previstas no escopo* de cada programa; bem como o *grau de adaptabilidade e aprimoramento* dos programas resultante da dinâmica institucional de

cada arranjo específico; 2) arranjos institucionais. Trata-se de *avaliar as capacidades técnico-administrativas e capacidades políticas* subjacentes a cada arranjo e as implicações na capacidade do Estado na implementação dos programas.

As capacidades técnico-administrativas dos arranjos pressupõem os seguintes requisitos: a) existência de organizações dotadas de recursos técnicos, humanos e financeiros; b) existência de mecanismos de coordenação e monitoramento.

Por seu turno, as capacidades políticas devem satisfazer aos seguintes requisitos: a) interação das burocracias do Executivo e os agentes do sistema representativo; b) formas de participação política e social; c) atuação de órgãos de controle (como TCU, CGU e Ministério Público).

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) tem como objetivo suprir o déficit de moradia entre trabalhadores de baixa renda. O programa privilegia financiamento subsidiado de unidades habitacionais para famílias que ganham até três salários mínimos. Segundo estudo de Loureiro, Macário e Guerra (cap. 5, p. 112-136), o PMCMV apresentou êxito no cumprimento das metas perseguidas, revelando taxa de execução acima do esperado. O que explica esse sucesso é a existência de alta capacidade técnico-administrativa em função da existência de burocracia competente com recursos à disposição e mecanismos de coordenação e monitoramento. O programa conta com burocracia dotada de recursos técnicos, humanos e financeiros – Caixa Econômica Federal, Ministério da Fazenda, Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades – e com a coordenação de um órgão central representado pela Casa Civil. A inclusão no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) aumentou a capacidade de coordenação e monitoramento, “[...] permitindo prioridade na agenda governamental e monitoramento cotidiano [...] por meio das salas de situação” (PIRES; GOMIDE, cap. 14, p. 359).

No entanto, os elementos definidores de capacidades políticas mostram-se deficitários. Embora o legislativo tenha interferido na formulação do PMCMV, bem como os órgãos de controle externo, é em termos de participação social que revela maior déficit. Em outras palavras,

se o empresariado da construção civil teve suas demandas atendidas no desenho e na implementação do programa, o mesmo não ocorreu com outros seguimentos sociais (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, p. 130).

Assim, o programa não apresentou inovações, repetindo experiências anteriores (BNH) em que unidades habitacionais eram construídas sem a menor preocupação com a questão do acesso a serviços públicos. Ou seja, prioriza o desempenho de curto prazo em prejuízo “[...] de sua potencial inclusão urbano-social e sustentabilidade do desenvolvimento das cidades” (PIRES; GOMIDE, cap. 373).

O Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF) objetiva combater a escassez de água na região setentrional do Nordeste brasileiro. Esteve nos planos do governo federal desde 2003, mas foi somente em 2007 que obteve prioridade ao ser incluído no PAC. De acordo com Loureiro, Teixeira e Ferreira (cap. 6, p. 138-160), o projeto teve uma baixa taxa de execução até agora devido, entre outros fatores, à média capacidade técnico-administrativa e ao intenso conflito de interesses. Em relação às capacidades técnico-administrativas, existem deficiências porque o Ministério da Integração (MI) não dispõe de recursos técnicos e humanos, não na quantidade necessária, para tocar um projeto dessa magnitude. Por outro lado, o que atenua esse déficit é a presença da coordenação de um órgão central como a Casa Civil e a inclusão no PAC.

Em termos de capacidades políticas, os atores envolvidos são os estados doadores, organizações de defesa do ambiente e direitos humanos. A execução do projeto foi comprometida pelo impasse que levou a uma enxurrada de ações na justiça e nos órgãos ambientais, pela fiscalização dos órgãos de controle e negociações de contratos com construtoras.

Por outro lado, o programa apresentou inovações ao longo do processo de formulação e execução por conta das capacidades políticas. A participação de atores sociais mobilizados pelo Comitê de Bacias Hidrográficas do Rio São Francisco (CBHSF) e a fiscalização dos órgãos de controle (TCU, CGU e MP) induziram ao aperfeiçoamento no projeto original, bem como nos instrumentos de gestão.

O Programa Nacional de Produção de Biocombustíveis (PNPB) visa a estruturar o mercado de biodiesel no Brasil que incluía a agricultura

familiar na cadeia de produção. O estudo sobre o PNPB (PEDROTI, cap. 9, p. 213-238) indica que teve êxito quanto à estruturação de um mercado de biodiesel. As metas de execução estão sendo cumpridas a contento. Da mesma forma que o PMCMV, as capacidades técnico-administrativas e os mecanismos de coordenação explicam o sucesso. O PNPB articula uma gama de organizações com recursos disponíveis que conta com treze ministérios, agências reguladoras, empresas e bancos estatais – Embrapa, Petrobras, BNDES – sob a coordenação de uma Comissão Interministerial (CEIB) sob o comando da Casa Civil. Além dessa coordenação política,

[...] o Selo Combustível Social estabelece um mecanismo de coordenação que vai da inclusão da agricultura familiar à venda do biodiesel para fabricantes e distribuidores do biocombustível (PIRES; GOMIDE, cap. 14, p. 358).

O Selo constitui inovação na medida em que cria uma certificação aos produtores que adquirem suas matérias-primas dos produtores da agricultura familiar em troca de incentivos fiscais e acesso a financiamentos. No entanto, a inclusão da agricultura familiar e promoção de maior igualdade regional está bem abaixo das metas estipuladas. Ainda predominam os agricultores de soja organizados do Centro-Sul e Centro-Oeste.

A Usina Hidrelétrica de Belo Monte é um projeto que remonta ao regime militar que foi retomado pelo governo Lula. Considerado estratégico para o desenvolvimento nacional, foi incluído no PAC em 2007. O estudo de Pereira (cap. 7, p. 162-185) mostra que o projeto é marcado por conflitos entre duas coalizões antagônicas. De um lado, temos a burocracia e as estatais do setor elétrico e setores privados que apostam na expansão da oferta de energia como suporte necessário ao crescimento industrial. Por outro lado, a burocracia do setor ambiental, Ministério Público e a sociedade civil, que apontam os riscos de violação dos direitos de populações locais e de potencial degradação ambiental. Por isso, sucessivos atrasos e reveses têm marcado a execução do projeto, que tem encontrado na arena judicial um forte poder de veto. As capacidades técnico-administrativas do arranjo de Belo Monte são altas, pois conta com a competente burocracia do setor elétrico. Porém, é visível a falta de coordenação intergovernamental. Embora a Casa Civil

cumpra a função de articulação política, os conflitos intergovernamentais envolvendo as burocracias do setor elétrico e do setor ambiental têm gerado impasse na execução do projeto. Quanto às capacidades políticas, o arranjo de Belo Monte prevê mecanismos de participação parlamentar e social. Assim,

a comparação do processo de Tucuruí com o de Belo Monte revela que ocorreu um aperfeiçoamento democrático, fator que influencia a qualidade dos projetos de usinas hidrelétricas (cap. 7, p. 179).

No entanto, a pressa em aprovar o projeto limitou a efetividade dos instrumentos participativos que poderiam redundar em resolução dos conflitos e em maior legitimidade do projeto.

Concluindo, a eficiência na execução das políticas públicas apresenta forte relação com as capacidades técnico-administrativas e mecanismos de coordenação e monitoramento dos arranjos institucionais. Assim, “combinando por um lado, recursos e capacidades e por outro, evitando desarticulações e impasses internos” (PIRES; GOMIDE, cap. 14, p. 370) elas dotam o Estado de efetivas condições de execução de objetivos e metas.

Por sua vez, capacidades políticas efetivas, embora aumentem a complexidade e os custos de implementação, induzem a revisões, mudanças e inovações nos projetos. E isso, além de gerar maior legitimidade e adaptabilidade, previne as políticas públicas da captura dos interesses privados e dos *rent-seeking*.