



Seminário “Capacidades Estatais e Transformações na Administração Pública Federal”

Palestra: Capacidades Estatais e Democracia

Professores: Alexandre Gomide e Roberto Pires



CAPACIDADES ESTATAIS E DEMOCRACIA

Arranjos institucionais de
Políticas Públicas

SUMÁRIO

Parte I

- Motivação e objetivos do trabalho
- Modelo analítico-conceitual
- Organização do livro

Parte II

- Análise comparativa
- Relação entre arranjos, capacidades e resultados
- Mecanismos explicativos

OBJETIVOS

Aprofundar o debate sobre Estado e desenvolvimento no séc. XXI

Analisar a implementação de políticas públicas de caráter desenvolvimentista no Brasil contemporâneo, compreendendo a sua interação com as instituições democráticas

- Planos, programas e projetos governamentais com objetivos ambiciosos e expectativas de transformação do *status quo* em curto prazo

MOTIVAÇÃO

Novo “ativismo estatal”

- retomada do uso de políticas industriais explícitas (PITCE 2004, PDP 2008 e Plano Brasil Maior 2011)
- adoção de programas de investimentos com o objetivo de induzir o crescimento econômico (PAC 1 e 2)
- atuação de empresas estatais para a formação de grandes grupos nacionais (BNDES) e promoção da indústria local (Petrobras)
- intensificação das políticas sociais e de distribuição de renda (Programa Bolsa Família e o Plano Brasil Sem Miséria)
- entre outros exemplos...

PROBLEMA

A capacidade do Estado de executar tais políticas em um contexto de vigência de instituições democráticas

Ambiente político-institucional no qual os gestores públicos têm que se relacionar com três sistemas:

- Representativo (Congresso Nacional, partidos políticos, dirigentes dos governos subnacionais)
- Participativo (conselhos, conferências, audiências e consultas públicas etc.) e de
- Controles horizontais (burocráticos, políticos, judiciais)

OBSTÁCULOS OU SINERGIAS?

Eficiência, rapidez, resultados

- a inclusão de atores nos processos decisórios minam as capacidades de execução em ritmo acelerado

Vs.

Legitimidade, consenso, efetividade

- a inclusão de atores proporciona melhor conhecimento dos problemas, resultando na maior efetividade na implementação

ENFOQUE ANALÍTICO

Arranjos institucionais: combinação de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica.

- Em torno de cada política se arranjam organizações, mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão, além das obrigações de transparência e prestação de contas

CAPACIDADES ESTATAIS

Conceito multidimensional

- Compreende desde as competências do Estado de manter a ordem, garantir os contratos e arrecadar impostos, até suas habilidades para definir objetivos, executar políticas e transformar a economia e a sociedade

Habilidades e competências do poder Executivo de definir legitimamente seus objetivos e implementá-los em relacionamento com os atores sociais, políticos e econômicos.

- Formular e executar políticas públicas em contexto democrático

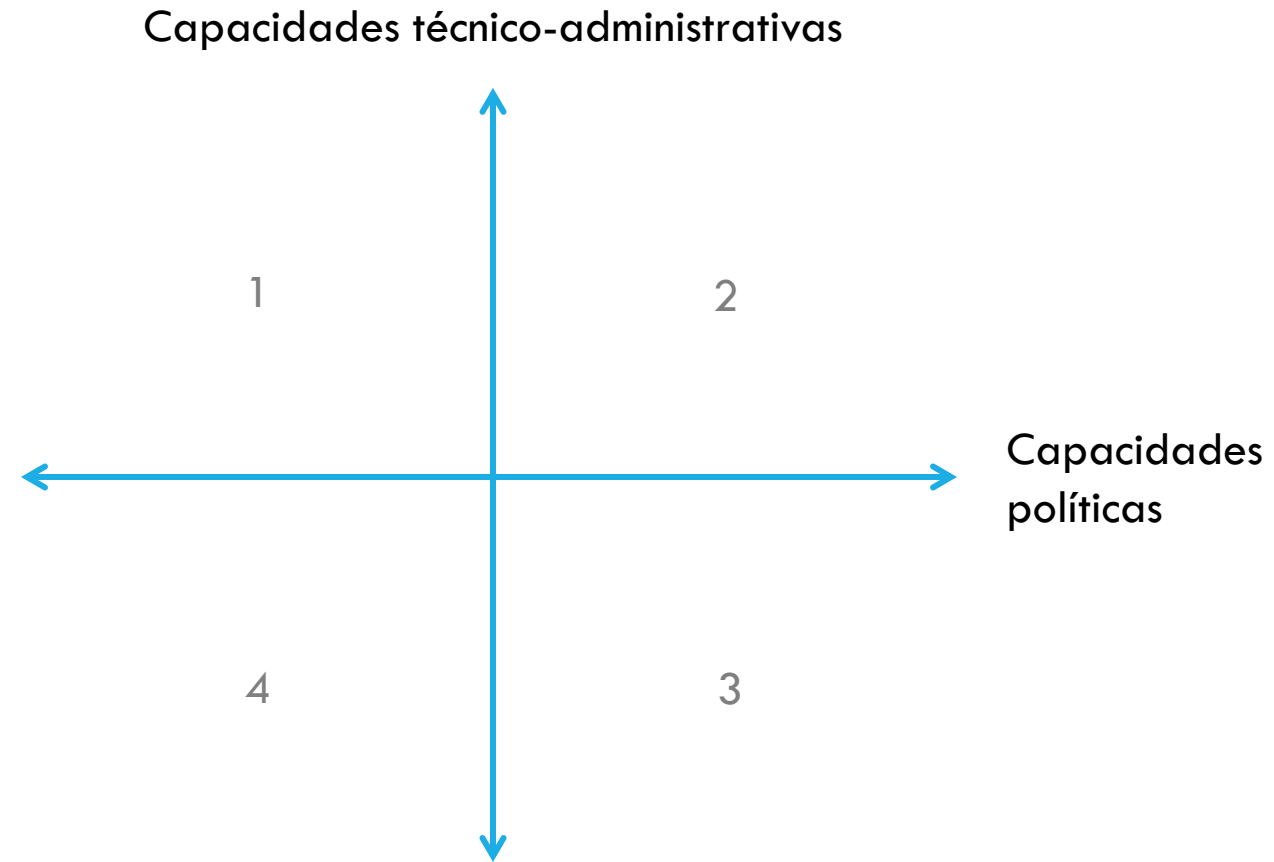
As capacidades variam entre Estados (espaço e tempo) e área de política

ARRANJOS E CAPACIDADES

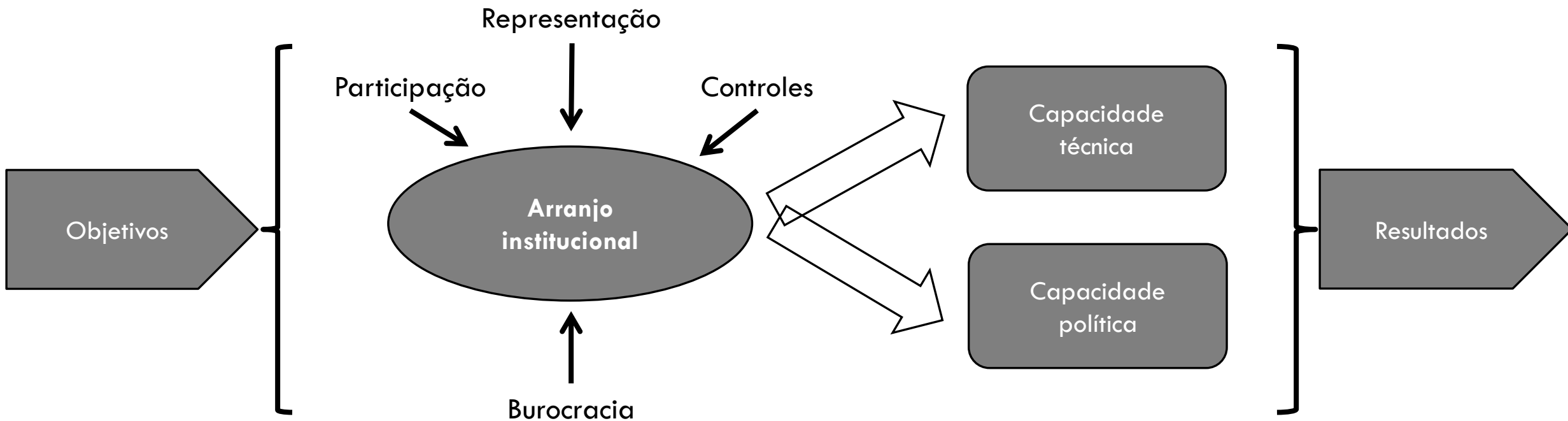
Os arranjos institucionais dotam o Estado de capacidades de implementação

- **Técnico-administrativas:** competências das burocracias para levar a efeito as políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para resultados
- **Políticas:** habilidades da burocracia de se relacionar com os diversos atores e processar conflitos, sem ser capturada por interesses específicos

ARRANJOS E CAPACIDADES



ARRANJOS E CAPACIDADES



SELEÇÃO DOS CASOS

Políticas emblemáticas do ativismo estatal no período recente

- Pertencentes a um mesmo contexto político-institucional (homogeneidade externa)
- Atuam sobre diferentes problemas e áreas de política pública (heterogeneidade interna)

Nexos causais e inferências lógicas vs. Correlações e generalização

SELEÇÃO DOS CASOS

| Caso | Área |
|--|-----------------------|
| Programa de Integração da Bacia do rio São Francisco (PISF) - PAC | Infraestrutura |
| Usina Hidrelétrica de Belo Monte (UHBM)- PAC | Infraestrutura |
| Revitalização da indústria naval (RIN) - PAC | Industrial |
| Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) - PAC | Habitação / Econômico |
| Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) | Energia / Social |
| Plano Brasil Maior (PBM) | Industrial |
| Programa Bolsa Família (PBF) | Social |
| Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) | Social |

ORGANIZAÇÃO DO LIVRO

Parte I: Introdução (Gomide e Pires, IPEA)

Parte II: Reflexões sobre Estado, desenvolvimento e democracia

- O ED brasileiro em perspectiva histórica e comparada (B. R. Schneider, MIT)
- Arranjos institucionais e desenvolvimento (R. Fiani, UFRJ)
- Possibilidades de um Estado desenvolvimentista construído a partir da democracia (R. Herrlein, UFRGS)

ORGANIZAÇÃO DO LIVRO (CONT.)

Parte III: Estudos de casos

- Minha Casa, Minha Vida (M. R. Loureiro et al., FGV-SP)
- Integração do São Francisco (M. A. Teixeira et al., FGV-SP)
- Usina Hidrelétrica de Belo Monte (A. K. Pereira, UnB)
- Revitalização da Indústria Naval (R. Pires et al., IPEA)
- Produção e Uso do Biodiesel (P. Pedroti, FGV-SP)
- Brasil Maior (M. Schapiro, FGV-SP)
- Bolsa Família (D. R. Coutinho, USP)
- Pronatec (Cassiolato e Garcia, IPEA)
- BNDES e Petrobras (M. Almeida et al, IPEA)

Parte IV: Análise comparativa e conclusões (Pires e Gomide, IPEA)



CAPACIDADES ESTATAIS E DEMOCRACIA

Arranjos institucionais de
Políticas Públicas

Parte II

ANÁLISE COMPARATIVA

Objetivos:

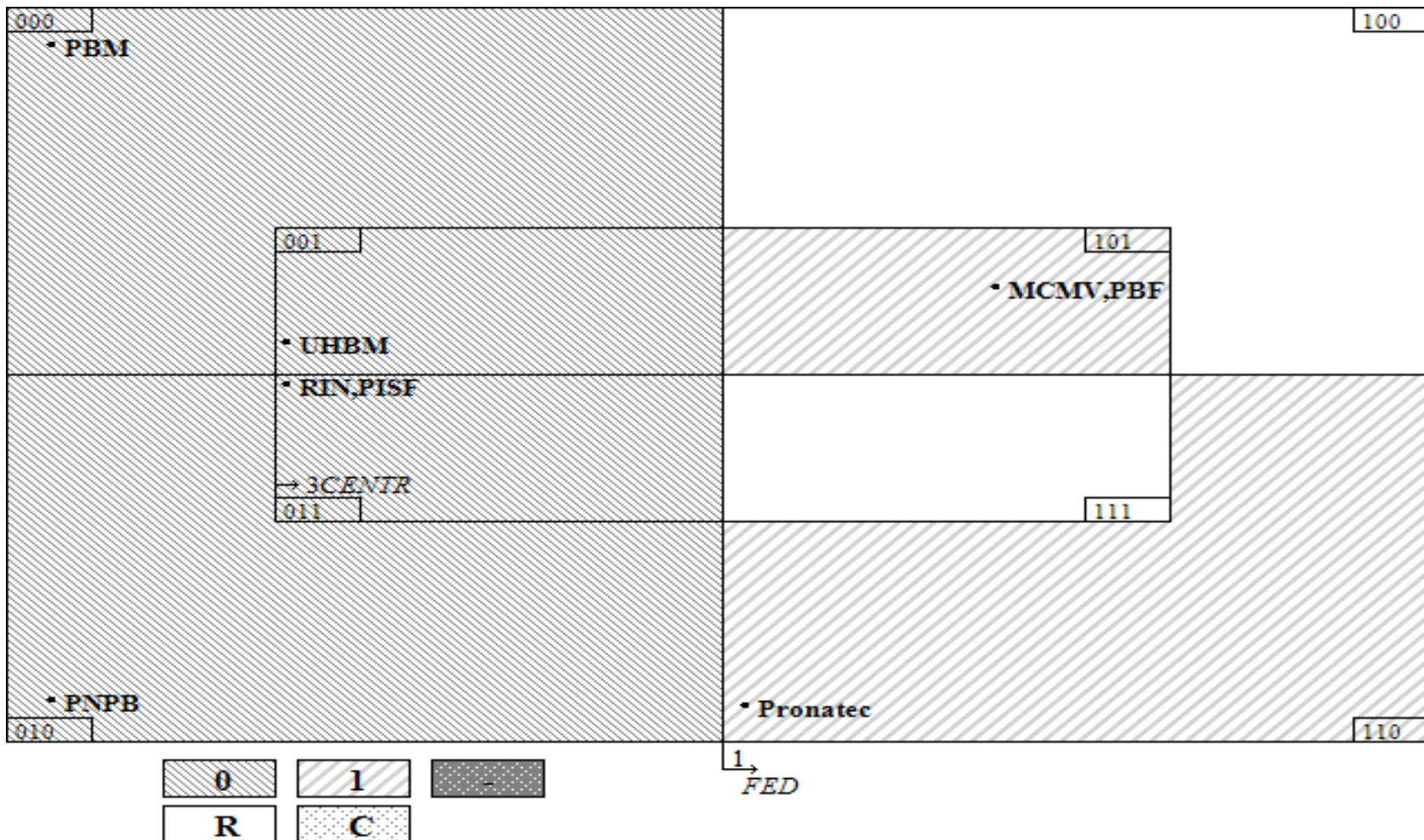
- Identificar as semelhanças e diferenças entre os arranjos de cada uma das políticas estudadas – isto é, as configurações resultantes dos encontros entre burocracia e instituições democráticas na implementação da ação governamental
- Compreender em que medida as características dos arranjos influenciam os resultados produzidos por estas políticas

*QCA (álgebra booleana + teoria dos conjuntos)
= explora associações entre condições e resultados*

SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS ENTRE ARRANJOS

| Aspectos comuns | Elementos de distinção |
|---|---|
| Autonomia relativa do governo federal na definição e condução da política | Participação de entes federativos no arranjo (FED) |
| envolvimento de múltiplos e diversificados órgãos federais (ministérios, autarquias, agências, empresas, bancos públicos, etc.) | Abertura à participação social (PART) |
| envolvimento de atores privados nos processos de implementação (empresas como parceiras e/ou alvos das políticas) | Centralização intragovernamental ou coordenação hierárquica (CENTR) |
| ausência de organizações da sociedade civil como parceiras na implementação dessas políticas | |
| Presença e atuação dos órgãos de controle | |

SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS ENTRE ARRANJOS



Exemplo Social (1):

FED{1} * PART{0} * CENTR{1}
(MCMV, PBF)
+
FED{1} * PART{1} * CENTR{0}
(Pronatec)

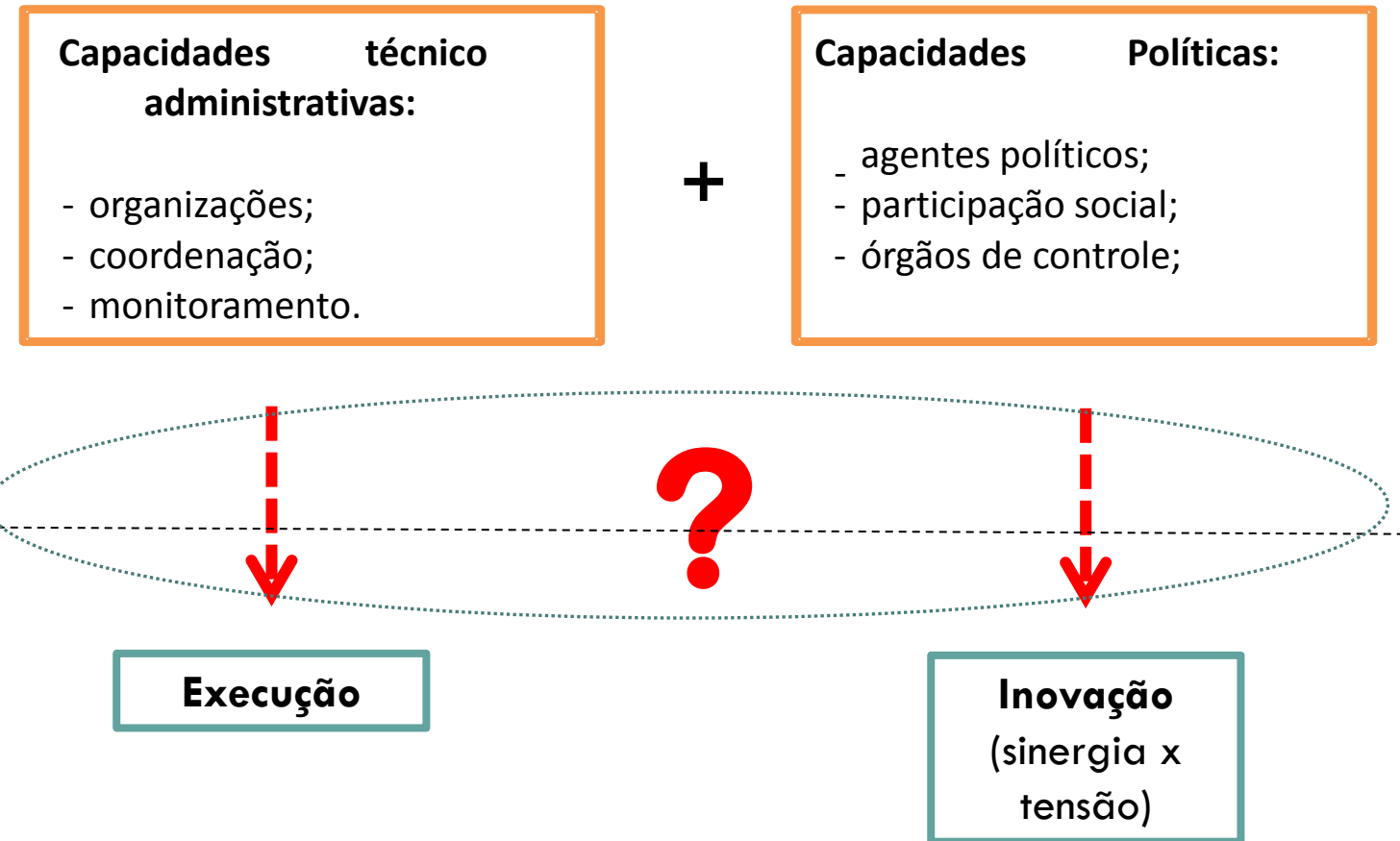
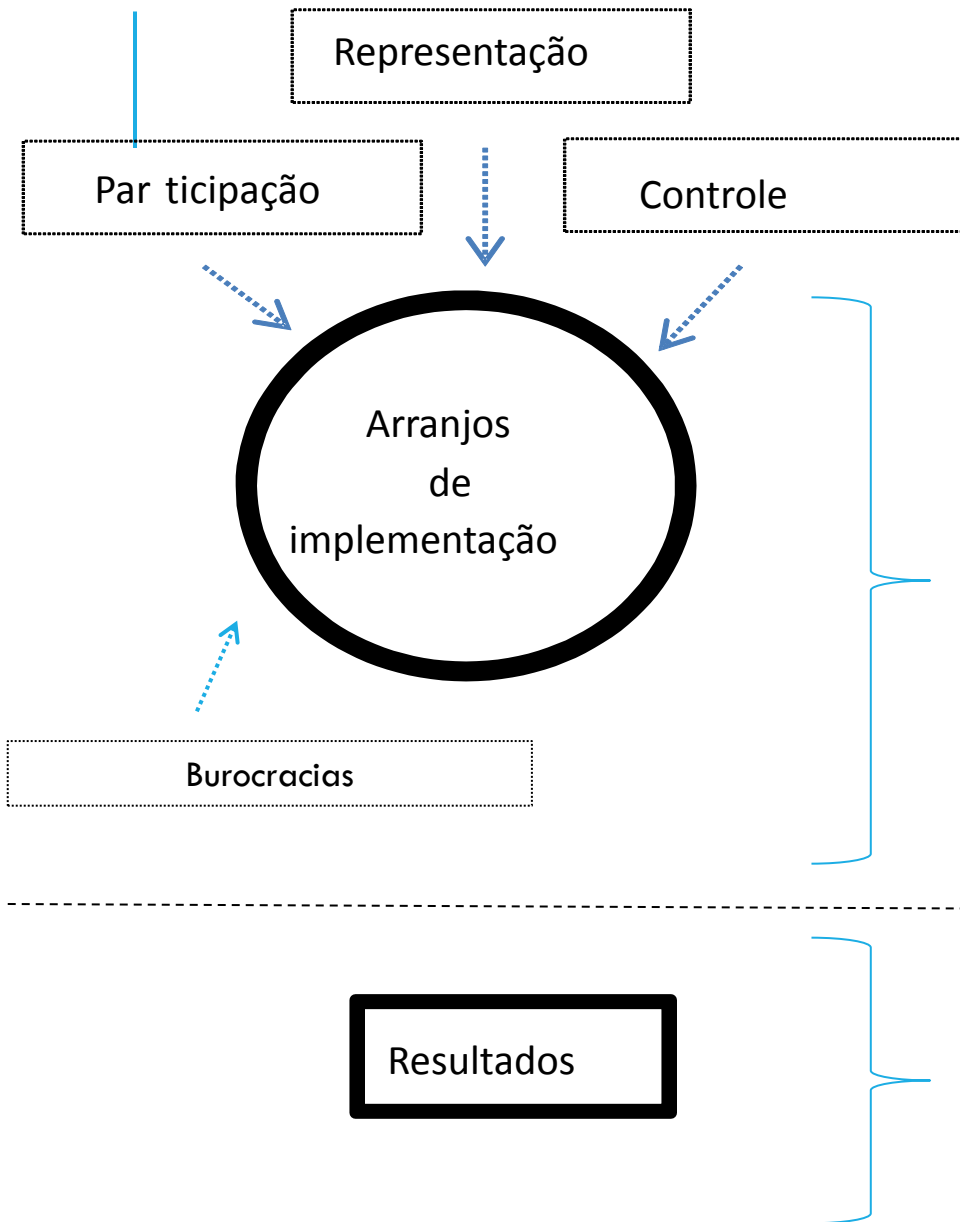
Solução parcimoniosa:
FED{1} → SOCIAL{1}
(MCMV, PBF + Pronatec)

RELAÇÃO ENTRE ARRANJOS, CAPACIDADES E RESULTADOS — ANTECIPAÇÕES A PARTIR DA LITERATURA

| | | | |
|---|--|----------------------------------|---|
| A | Burocracia fortes e capacitadas (recursos humanos, técnicos e financeiros) | implementação efetiva (execução) | + |
|---|--|----------------------------------|---|

| | | | |
|---|--|--|---|
| B | Inclusão e participação de outros atores (políticos, econômicos e sociais) | Ineficiência, impasses e desvirtuamento (tensão) | - |
| | | Aprimoramentos e melhorias (sinergia) | + |

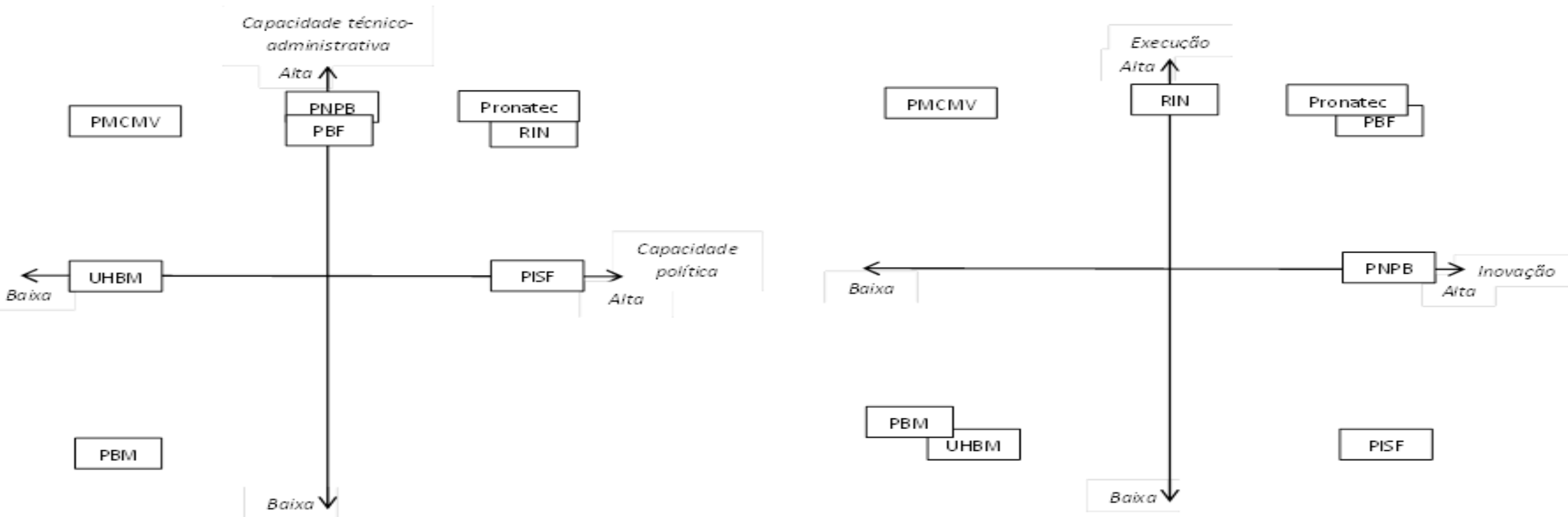
MODELO DE ANÁLISE - OPERACIONALIZAÇÃO



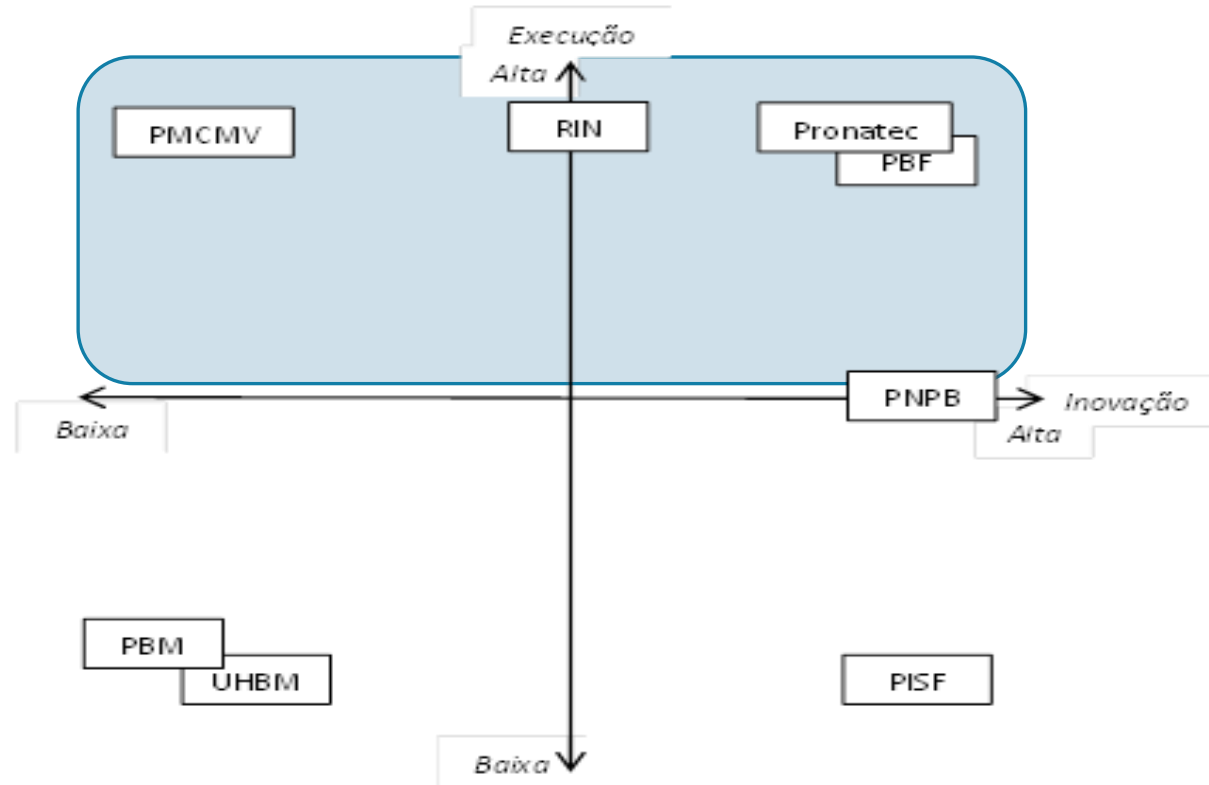
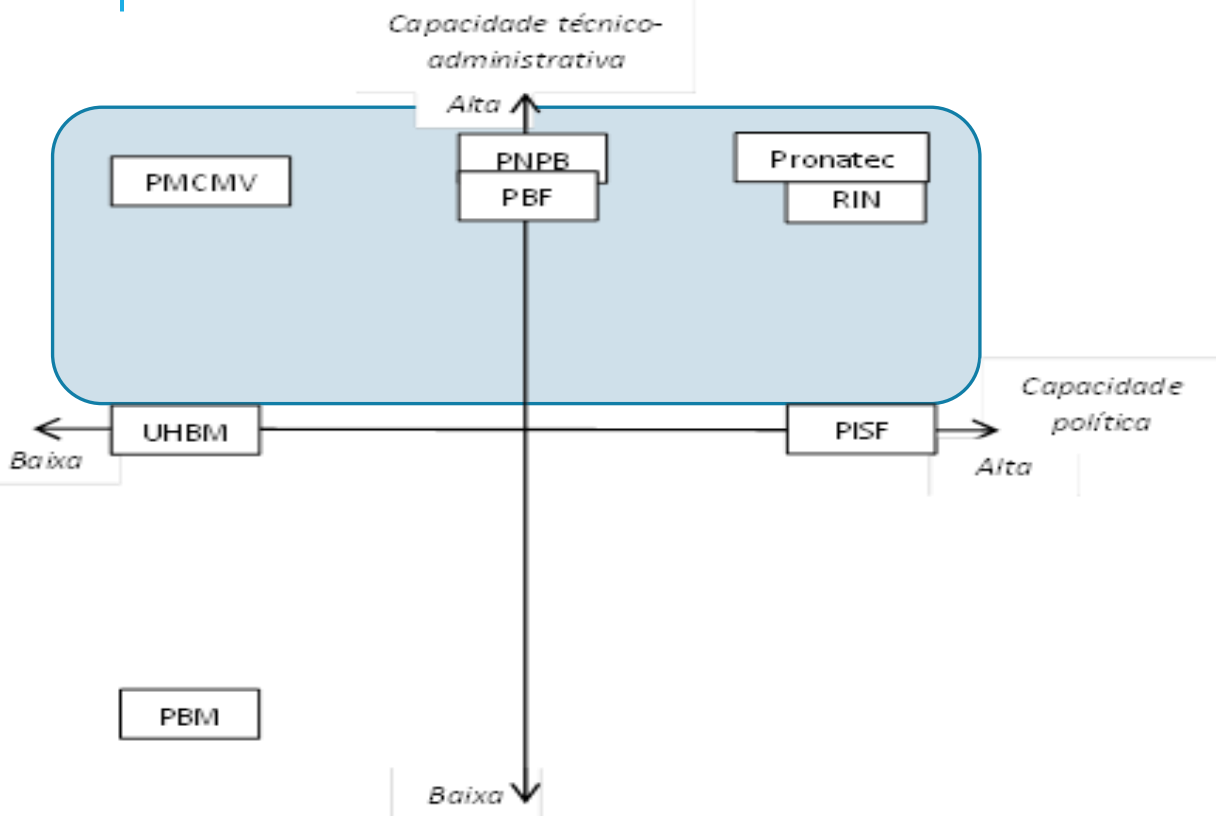
Exemplo - Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF)

| Dimensão | Critérios | | | |
|--|--|--|--|---------------|
| Capacidades técnico-administrativas | Organizações | Coordenação | Monitoramento | Classificação |
| | Envolve basicamente um ministério (MIN) e duas agências reguladoras (ANA e Ibama). Observa-se insuficiência de recursos humanos e técnicos. | Coordenação política e articulação da Casa Civil. | Projeto integrante do PAC; Sistema de Gestão de projetos do MIN. | Média |
| Capacidades políticas | Agentes políticos | Participação social | Controle | Classificação |
| | Intensas negociações no Congresso entre parlamentares e governadores contra e a favor do projeto. | Atuação do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF), vinculado ao Conselho Nacional de recursos hídricos, além de audiências públicas na fase de licenciamento ambiental. | Atuação intensiva e contínua do TCU, da CGU e do Ministério Público, | Alta |
| Resultados | Inovação | | Execução | |
| | Alta Revisão do escopo do programa e incorporação do vetor de “revitalização”, alteração das regras para transferências voluntárias aos municípios. | | Baixa Menos de 40% das obras estão concluídas. | |

ANÁLISE COMPARATIVA – ARRANJOS X RESULTADOS



ARRANJOS X RESULTADOS - I



Result (Algorithm: Graph-based Agent):

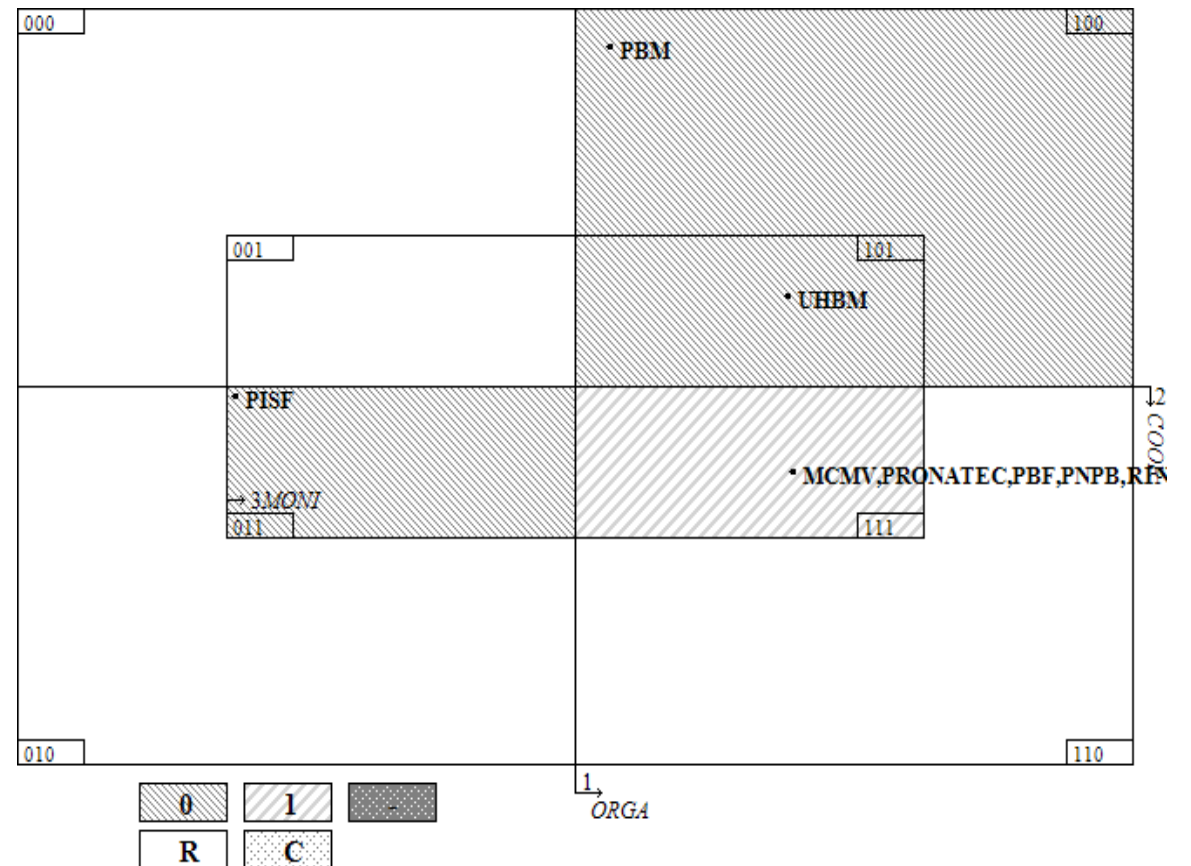
TEC.ADM-CAP{2} → OUTPUT_DEL {1}
(MCMV + PRONATEC,RIN + PNPB,PBF)

ARRANJOS X RESULTADOS - I

Result (Algorithm: Graph-based Agent):

$ORGA\{1\} * COOR\{1\} * MONI\{1\} \rightarrow OUTPUT_DEL\{1\}$

(MCMV, PRONATEC, PBF, PNPB, RIN)

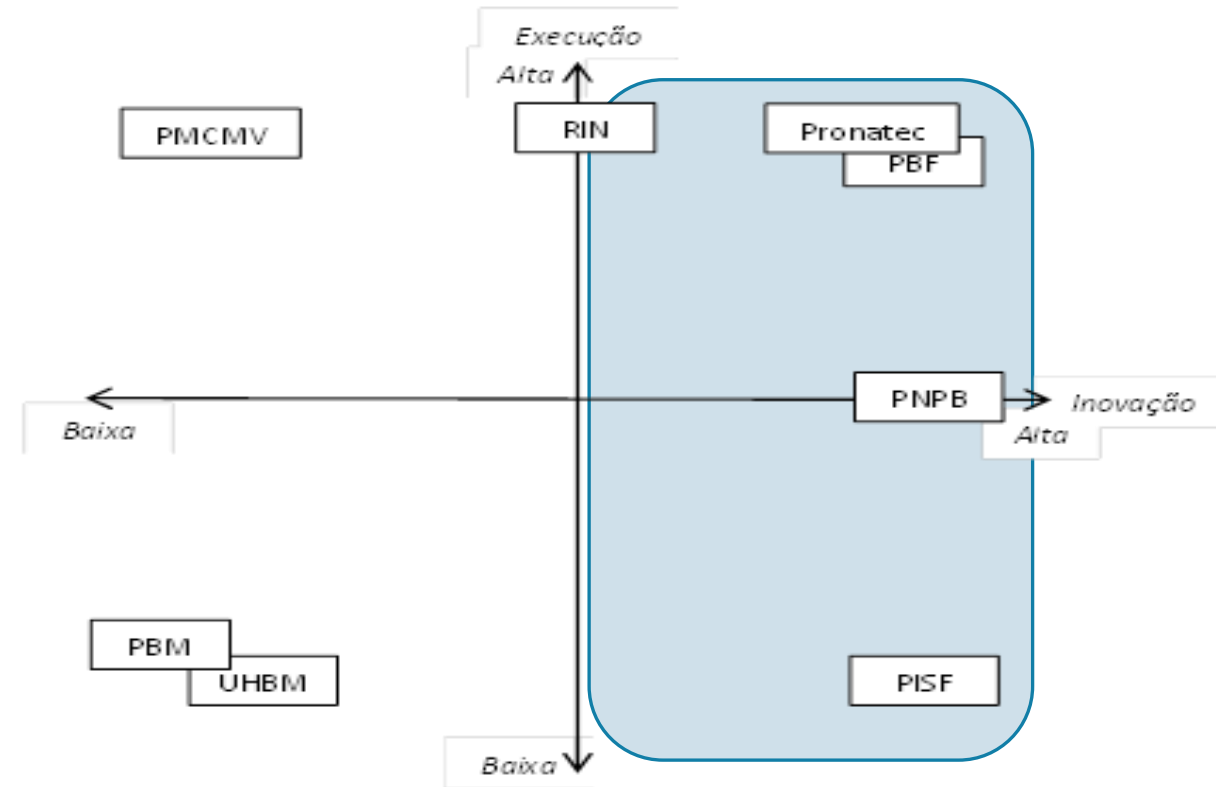
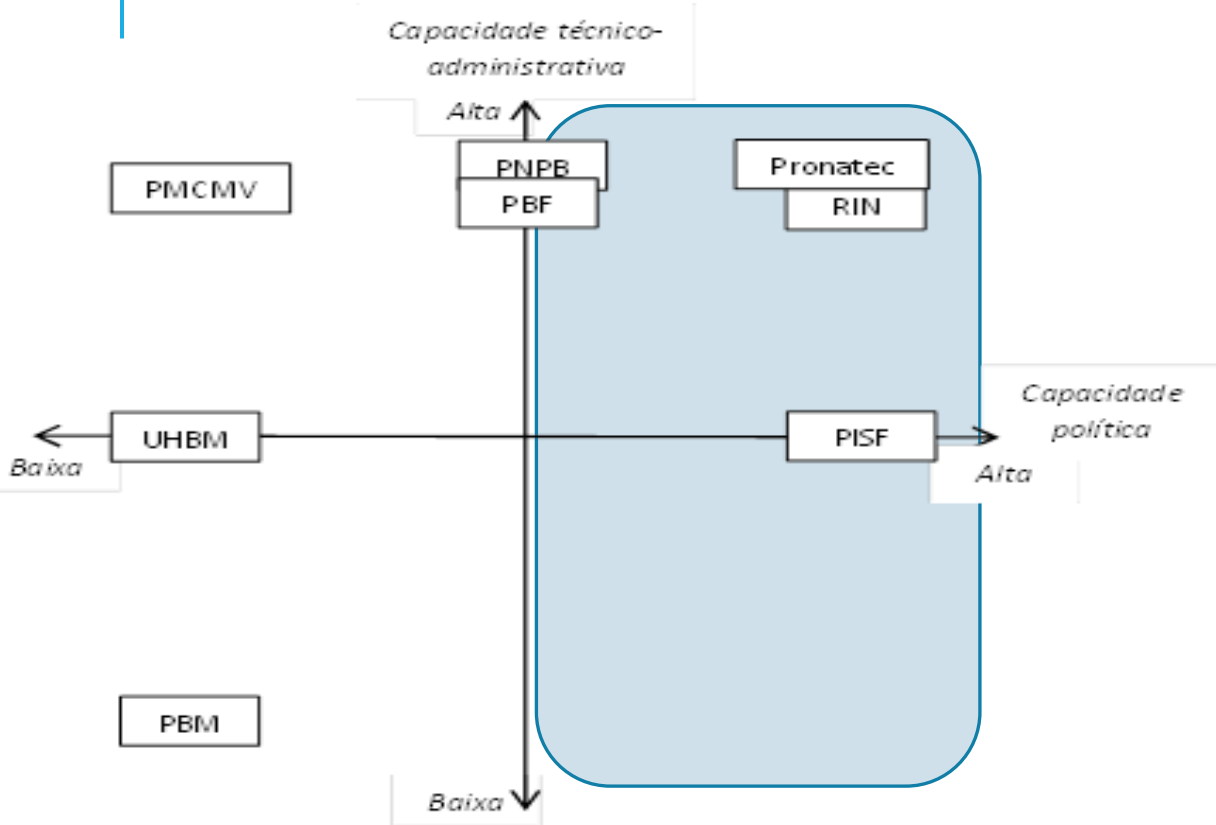


MECANISMOS EXPLICATIVOS (WITHIN CASE)

Capacidades técnico-administrativas → execução

- Burocracias competentes
 - Diversidade de organizações (ministérios, agências, autarquias, empresas estatais, paraestatais, órgãos colegiados, etc...): aporte de “recursos” + desempenho de diferentes papéis;
- Coordenação
 - Intragov.: Casa Civil, comitê gestor PAC, conselhos e comissões
 - Intergov.: CEF, Foruns Estaduais e Nacional, comissão bi+tripartite
 - Atores sociais/privados: transpetro, selo comb.social, c.setoriais
- Monitoramento
 - PAC e salas de situação
 - Sistemas e bases de dados (CadUnico, IGD, SISTEC, etc...)
 - Múltiplo: burocracias, órgãos de controle, ministério público

ARRANJOS X RESULTADOS - II



Result (Algorithm: Graph-based Agent + with logical remainder – 2 simplifying assumptions)

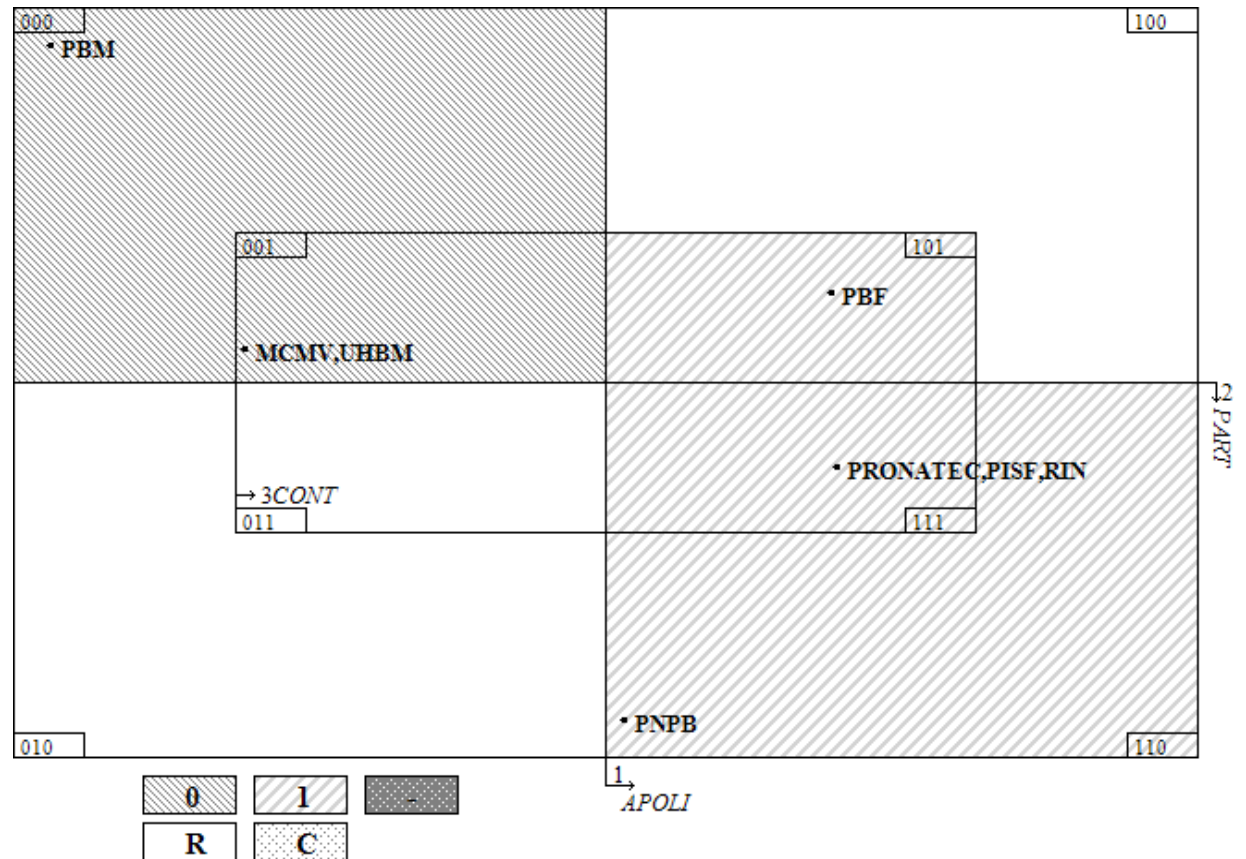
POL-CAP{1,2} → INNOV {1}

(PRONATEC,RIN+PNPB,PBF+PISF)

ARRANJOS X RESULTADOS - II

Result (Algorithm: Graph-based Agent):

$APOLI\{1\} * CONT\{1\} + APOLI\{1\} * PART\{1\} \rightarrow INNOV\{1\}$
 (PRONATEC,PISF,RIN+PBF) (PRONATEC,PISF,RIN+PNPB)



MECANISMOS EXPLICATIVOS (WITHIN CASE)

Capacidades políticas → inovação

- [agentes políticos + participação social + controle]
- Transformação de conflitos em aprimoramentos e revisões dos programas
 - [PISF + PNPB x UHBM]
- Atenção a “novos” públicos, “novas” dimensões de atuação
 - [Pronatec x PMCMV]
- Modernização de processos, instrumentos, etc.
 - [RIN, PISF...]

CONCLUSÕES

Atuação estatal heterogênea nas diferentes políticas (vs. Debate sobre “Estado desenvolvimentista”)

As variações encontradas têm implicações sobre os resultados que as políticas são capazes de produzir:

- [Capacidades técnico-administrativas → execução]
- [Capacidades políticas → inovação]

Instituições democráticas pós-88 > adicionam complexidade ao processo de implementação, mas não têm se apresentado como obstáculo à execução de políticas

Em alguns casos, têm contribuído para aperfeiçoamento do processo

- [alta inovação → conflito + alta capacidade política]
- [baixa execução → judicialização (conflito + baixa capacidade política)]



OBRIGADO!

alexandre.gomide@ipea.gov.br

roberto.pires@ipea.gov.br