

Implementação, governança e a construção de capacidades estatais

Roberto Pires (IPEA)
roberto.pires@ipea.gov.br

Seminário Internacional Construindo Capacidades
Estatais: os Desafios do Serviço Público

20/09/17 - Brasília (DF)

Argumento / proposição

- **Estudos de implementação de políticas públicas** oferecem uma perspectiva / plataforma promissora para a reflexão sobre os **desafios e soluções** em termos de **construção de capacidades estatais;**
- Há estratégias de análise acessíveis e em uso para avanços nesse caminho... **exemplos**

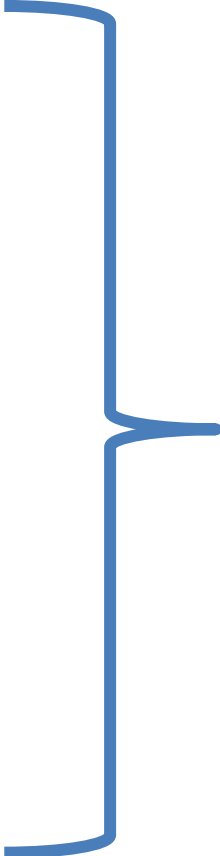
Implementação

- O que acontece entre a “decisão” e os “resultados”
 - estudos da transformação, perversão e desvio da ação estatal tal como definida em seus atos formais... vs. “a vida como ela é”
 - “When we **act to implement a policy, we change it.**” (Majone & Wildavsky, 1984, p. 150)
- “Estado em ação” (Jobert, 1987) ou “políticas públicas em ação”
 - “por em ação” remeter a possuir/desenvolver certos tipos de “capacidades”

Implementação

- Desafios de “colocar em ação” / efetivar ação estatal:

- ✓ Pluralidade de atores e arenas (*vs. decisão/formulação*)
- ✓ Dispersão do exercício do poder e desafios à autoridade (*vs. hierarquia e centralização*)
- ✓ Desafios de ação coletiva, integração e coordenação (*vs. racionalização burocrática*)
- ✓ Natureza política dos atos de execução (*vs. implementação como mera execução técnica*)



Escancarou a complexidade e os desafios de governança associados...

...“before it was cool” 😊

Governança

- “Governança significa uma mudança no sentido da atividade governamental, referindo-se a **novos processos de governo**, ou a **renovadas condições para o exercício do poder e para a organização estatal**, ou a **novos métodos por meio dos quais a sociedade é governada**” (Rhodes, 1996, p.652)
- “...conjunto de atores estatais e não-estatais **interconectados por ligações formais e informais operando no processo de fazer políticas** e inseridos em cenários institucionais específicos” (Marques, 2016, p.80)
- “...governança envolve preocupações relativas à **criação de condições para a produção e manutenção da ordem e da ação coletiva**” (1998, p.17)

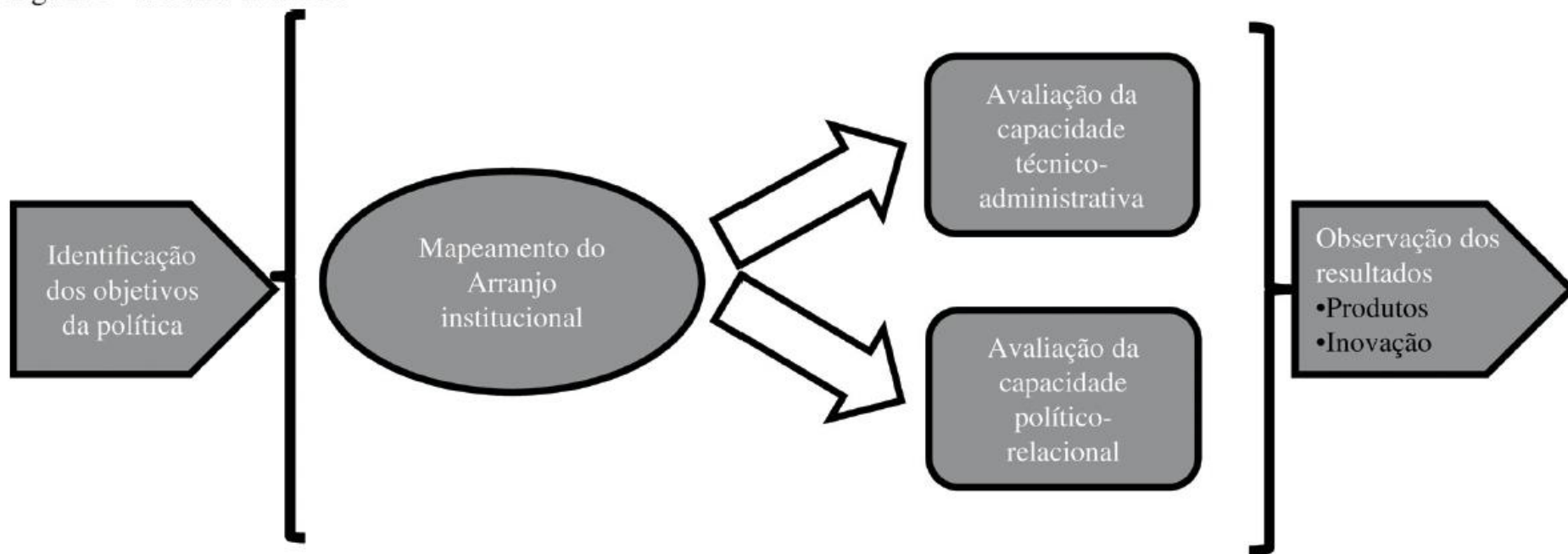
Implementação, governança e capacidades

- Mais do que criar ou formular políticas (decisões, atos normativos) é preciso **organizar a ação dos atores envolvidos na sua produção** (*quem governa o que?*)
- Produção de **configurações institucionais** adequadas / promotoras das “capacidades” necessárias à efetivação das ações

Abordagem dos arranjos institucionais

- Estudos avaliativos + modelagem prospectiva

Figura 1 - Modelo analítico



Exemplo de aplicação

- Análise dos arranjos de implementação de 8 programas federais, 2003-13 (Pires & Gomide, 2016; Gomide & Pires, 2014):
 - Minha Casa Minha Vida (MCMV)
 - Integração da Bacia do Rio São Francisco (PISF)
 - Usina Hidrelétrica de Belo Monte (UHBM)
 - Revitalização da Indústria Naval (RIN)
 - Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB)
 - Plano Brasil Maior (PBM)
 - Programa Bolsa Família (PBF)
 - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Superior (Pronatec)

Principais achados

1) Complexidade e fragmentação vs. instrumentos de articulação e coordenação:

- **Intragovernamental**

- Casa Civil, grupos e comitês executivos (e.g. PAC e BSM)

- **Intergovernamental**

- Empresas/bancos estatais, comissões e fóruns intergovs

- **Inter governo-sociedade-setor privado**

- e.g. Selo Combustível Social

=> Associação com **altos níveis de entrega/execução**
(cumprimento metas)

Principais achados

2) Contestabilidade política vs. espaços de inclusão e articulação política:

- **Atores e representantes políticos**
 - Congresso + governadores e prefeitos
- **Participação da sociedade civil**
 - Conselhos, comitês, conferências, etc.

=> Associação com **altos níveis de inovação** (revisão de metas e novas abordagens)

Conclusões

- Se implementação é complexidade, fragmentação/dispersão e conflito... Transformação...
- A reflexão sobre a governança dos processos de implementação se torna crucial em um esforço de superação dos desafios e de construção de capacidades estatais (quem governa o que?)
- Para tal... compreender as configurações institucionais existentes (e seus déficits) e desenvolver os arranjos e instrumentos necessários para a efetivação da ação pública (com elevados níveis de entrega e qualidade)