

Pires, Roberto Rocha C.; Gomide, Alexandre de Avila

**Working Paper**

## Burocracia, democracia e políticas públicas: Arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento

Texto para Discussão, No. 1940

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Pires, Roberto Rocha C.; Gomide, Alexandre de Avila (2014) : Burocracia, democracia e políticas públicas: Arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento, Texto para Discussão, No. 1940, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121578>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# 1940

TEXTO PARA DISCUSSÃO

## BUROCRACIA, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

Roberto Rocha C. Pires  
Alexandre de Avila Gomide

## **BUROCRACIA, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO\***

Roberto Rocha C. Pires\*\*  
Alexandre de Avila Gomide\*\*

---

\* Os autores gostariam de expressar sua gratidão pelos comentários e sugestões de revisão oferecidas por José Celso Cardoso, Renata Bichir, Felix Lopez, Gabriela Lotta, Paula Pedroti, Paula Lima, Clovis Souza, Ronaldo Herrlein Jr., Wellington Almeida e pelos participantes da III Oficina do Projeto Estado, Democracia e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo, realizada nos dias 5 e 6 de agosto de 2013, em Brasília. Uma versão anterior deste texto foi apresentada no XXXVII Encontro Anual da ANPOCS: *Controle e participação na democracia brasileira: instituições, dinâmicas e resultados*, no dia 25 de setembro de 2013.

\*\* Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

## Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República**  
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### **Presidente**

Marcelo Côrtes Neri

### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Renato Coelho Baumann das Neves

### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Rogério Boueri Miranda

### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Rafael Guerreiro Osorio

### **Chefe de Gabinete**

Sergei Suarez Dillon Soares

### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

## Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2014

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

APRESENTAÇÃO

1 INTRODUÇÃO .....7

2 DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NO  
AMBIENTE POLÍTICO-INSTITUCIONAL BRASILEIRO PÓS-1988 .....9

3 A ABORDAGEM DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE IMPLEMENTAÇÃO .....12

4 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA.....17

5 ANÁLISE COMPARATIVA .....20

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....56

REFERÊNCIAS .....58

APÊNDICE .....62



## SINOPSE

Atualmente, muito se tem debatido sobre a possibilidade de o país estar retomando, embora em novas formas, políticas de caráter desenvolvimentista. Contudo, pouco se tem discutido a respeito das capacidades do Estado de formular e executar tais políticas, sobretudo, no contexto de vigência das instituições democráticas instaurado pela Constituição Federal de 1988. Este texto visa compreender como se dão empiricamente as interações entre a implementação de políticas de desenvolvimento e os requisitos democráticos de controle, participação e transparência, focando nas tensões e sinergias resultantes. Para tal, utiliza-se da abordagem dos arranjos político-institucionais e do método comparativo orientado por estudos de casos para avaliar as capacidades do Estado de implementar políticas públicas. Conclui-se: *i*) que o nível de execução dos programas analisados apresenta-se associado ao nível de capacidade técnico-administrativa promovida pelos arranjos de implementação; e *ii*) que a existência e a operação de instâncias de participação, de controle e de relações com o Congresso Nacional exercem papel expressivo na promoção de inovações ao longo do processo de execução das políticas estudadas. Os resultados apresentados e as interpretações inferidas sugerem que a promoção de políticas de desenvolvimento em contexto democrático requer, além das capacidades técnico-administrativas da gestão pública, capacidades políticas adequadas, no sentido de incluir atores e processar os conflitos de interesses decorrentes, com vistas a levar os objetivos dos programas e projetos governamentais a termo.

**Palavras-chave:** burocracia; democracia; políticas públicas; capacidades estatais; arranjos institucionais.

## ABSTRACT

Since the last decade, there has been much debate on the central government's activism in the implementation of development policies that resemble those from Brazil's authoritarian past. However, only rarely, scholars and practitioners have discussed the state capacities that are necessary to execute such policies in the democratic environment, instituted by the 1988 Constitution. This article seeks to understand empirically the interactions between development policies implementation and democratic requisites such as transparency, public participation, and political and bureaucratic oversight, focusing on the tensions and synergies resulting from such interactions and their implications for policy. The

paper draws from the comparative analysis of eight case studies of current development policies. The analysis centers on the evaluation of the state capacities created or mobilized during the implementation of such policies. The findings indicate that *i)* the level of execution of policy goals is associated with the level of technical-administrative capacity that implementation arrangements are able to provide; and *ii)* the existence and operation of participatory mechanisms, oversight bodies, and interactions with Congress contributed to revisions and innovations during the implementation of these policies. Thus, successful development policies implemented under democratic environments demand not only the technical-administrative capacities necessary for management and execution, but also the political capacities that enable the inclusion of social and political actors, and the processing of conflicts and their potentially divergent interests.

**Keywords:** bureaucracy; democracy; public policies; state capacity; institutional arrangements.



## APRESENTAÇÃO

Este texto é uma síntese comparativa do conjunto de estudos de caso da pesquisa *Estado, democracia e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento*, realizada por meio da colaboração entre Técnicos de Pesquisa e Planejamento do Ipea e docentes pesquisadores de várias universidades brasileiras. A pesquisa teve como objetivo analisar os arranjos político-institucionais de políticas públicas emblemáticas dos esforços governamentais recentes em promover o desenvolvimento socioeconômico. Os estudos de caso, também publicados como texto para discussão, envolveram: o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV); o Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF); o Projeto da Usina Hidrelétrica de Belo Monte (UHBM); as iniciativas de Revitalização da Indústria Naval (RIN); o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB); o Programa Brasil Maior (PBM); o Programa Bolsa Família (PBF); e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Ao analisar-se como se constituem os arranjos de implementação dessas políticas e seus efeitos sobre os resultados observados, pretende-se ampliar a compreensão sobre a ação do Estado no Brasil atual, extraindo-se subsídios para a inovação institucional da gestão das políticas públicas no atual contexto democrático brasileiro.

## 1 INTRODUÇÃO

Atualmente, muito se tem debatido sobre a possibilidade de o Brasil estar retomando, embora em novas formas, políticas de caráter desenvolvimentista (Boschi e Gaitán, 2008; Novy, 2007; Fonseca, Cunha e Bichara, 2012; Diniz, 2012; Herrlein Jr., 2011, entre outros).<sup>1</sup> Alicerçariam tal argumento, entre outros acontecimentos: *i*) a retomada do uso de políticas industriais explícitas – a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), de 2004; a Política de Desenvolvimento Produtivo, de 2008; e o PBM, de 2011; *ii*) a adoção de programas de investimentos com o objetivo de induzir o crescimento econômico – os Programas de Aceleração do Crescimento (PACs) 1 e 2; e *iii*) a atuação de empresas estatais, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no financiamento de fusões para a formação de grandes

---

1. Esse fenômeno tem suscitado debates conceituais em torno das noções de “novo Estado desenvolvimentista” (Fiani, 2012) ou “novo-desenvolvimentismo” (Siscú, Paula e Michel, 2005; Bresser-Pereira e Theuer, 2012; Cepeda, 2012), ou ainda de “Estado de bem-estar social desenvolvimentista” (Draibe e Riesco, 2011). Este artigo, contudo, adota uma abordagem diferente, focada na análise empírica de políticas públicas selecionadas.

grupos nacionais e no controle majoritário de uma série de empresas (Lazzarini *et al.*, 2012). Ademais, o período atual se caracterizaria também pela intensificação das políticas sociais e de distribuição de renda (o PBF e o Plano Brasil Sem Miséria, por exemplo), aspectos negligenciados pelo nacional-desenvolvimentismo do período histórico anterior.

A adoção ou expansão de tais políticas, principalmente a partir do governo Luiz Inácio Lula da Silva, têm suscitado a percepção da retomada de um “ativismo estatal, sem estatismo” (Arbix e Martin, 2010). Embora recoloque um papel central para o Estado no processo de desenvolvimento, tal noção sugere que este passe a atuar a partir de novas ferramentas e mecanismos econômicos indutores do mercado, em vez de comandos diretivos e autoritários, além de valorizar políticas sociais de caráter redistributivo. Tal movimento estaria inserido em um contexto internacional mais amplo, de perda da legitimidade política da agenda do Consenso de Washington na América Latina, da reestruturação da economia global a partir da emergência de novos atores, como a China, e da crise financeira nos países centrais.

Contudo, apesar da percepção de tais mudanças, pouco se tem discutido a respeito do próprio Estado e de suas capacidades de formular e executar estas políticas, especialmente, em um contexto de vigência de instituições democráticas. Como se sabe, as políticas que nortearam os governos desenvolvimentistas no Brasil, assim como em outros países, entre as décadas de 1930 e 1980 ocorreram, majoritariamente, em um contexto político autoritário (com exceção do período de 1946 a 1964 para o caso brasileiro).

As políticas desenvolvimentistas clássicas, tal como sugerem os exemplos do passado, caracterizam-se pelo objetivo de transformar rapidamente um quadro de defasagem econômica, proporcionando um salto em direção a patamares mais altos, tanto no nível de industrialização quanto na dotação de infraestrutura ou, ainda, na ampliação da renda *per capita*. Assim, essas políticas são marcadas pela urgência em produzir resultados e, por isso, requerem das burocracias governamentais altas capacidades de coordenação e execução para levar à consequência os objetivos pretendidos.

Nesse sentido, o atual reencontro entre ativismo estatal e democracia suscita uma série de questões. Será possível a um Estado executar políticas desenvolvimentistas e, ao mesmo tempo, proteger direitos e interesses de minorias? Como ampliar a participação dos diversos atores políticos, econômicos e sociais nos processos decisórios e no controle

das políticas públicas sem que se produzam ineficiências, distorções ou impasses? Como conciliar as distintas dimensões do desenvolvimento (econômica, social, política e ambiental), respeitando-se os múltiplos interesses dos atores que compõem a sociedade, sem violar liberdades garantidas por regime pluralista e democrático?

Este estudo tem como objetivo analisar a implementação de políticas de desenvolvimento contemporâneas e compreender a sua interação com as instituições democráticas vigentes. Para tal, discute-se na seção seguinte o ambiente político-institucional pós-1988, salientando-se os desafios impostos à implementação de políticas de desenvolvimento. Na sequência, a seção 3 apresenta a abordagem analítica adotada, a qual direciona a análise para os arranjos institucionais que dão suporte à implementação das políticas estudadas, assim como para a avaliação das capacidades estatais envolvidas. A seção 4 descreve os procedimentos metodológicos, as fontes de informação e as estratégias de investigação utilizadas. Por sua vez, a seção 5 apresenta a análise comparativa dos casos estudados em dois momentos: *i*) na discussão dos objetivos, dos arranjos institucionais (e suas capacidades estatais) e dos resultados das políticas selecionadas; e *ii*) na exploração das relações existentes entre tipos de arranjos e padrões de resultados observados. Por fim, as principais conclusões do estudo e suas implicações são apresentadas.

## **2 DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NO AMBIENTE POLÍTICO-INSTITUCIONAL BRASILEIRO PÓS-1988**

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a despeito do ceticismo inicial que se suscitou sobre as condições de governabilidade e estabilidade do sistema político brasileiro,<sup>2</sup> restaurou o Estado democrático de direito no país. Ela, entre outros dispositivos, instituiu uma série de mecanismos para envolvimento dos atores políticos, econômicos e sociais no processo de formulação e gestão de políticas públicas ao ampliar os instrumentos de controle, participação e transparência nas decisões públicas. Isso, por sua vez, tornou mais complexo o ambiente institucional para a formulação, a coordenação e a execução de políticas no Brasil.

---

2. Sobre esta questão, ver Palermo (2000) e Limongi (2006).

A independência dos poderes da República, o advento das instituições participativas e a consolidação dos instrumentos de controle sobre a administração pública (burocrático, parlamentar e judicial) fazem com que os gestores públicos tenham que se relacionar, simultaneamente, com três sistemas institucionais na produção de políticas públicas, quais sejam: o representativo, o participativo e o de controles burocráticos (Sá e Silva, Lopez e Pires, 2010). O primeiro diz respeito à atuação dos partidos e de seus representantes eleitos, ou seja, à política parlamentar e sua interação com o Executivo (Almeida, 2010). O sistema participativo, por sua vez, compreende uma variedade de formas de participação da sociedade civil nas decisões políticas, como os conselhos gestores nos três níveis de governo, as conferências de políticas públicas, as audiências e consultas públicas, ouvidorias e outras formas de interação entre atores estatais e atores sociais (Pires e Vaz, 2012). Já o sistema de controles da burocracia envolve os mecanismos de *accountability* horizontal, como os controles internos e externos, parlamentar e judicial, incluindo o Ministério Público (Arantes *et al.*, 2010; Kerche, 2007).

As características do ambiente político-institucional brasileiro estimulam que se questione se a atuação desses três sistemas resultaria mais em tensões ou em sinergias em relação à atuação das burocracias implementadoras do Poder Executivo. Deve-se lembrar que a literatura internacional que se dedicou a avaliar as relações entre Estados desenvolvimentistas e democracia apresenta posições divergentes nessa questão.

Autores como Johnson (1982), Leftwich (1998) e Wade (1990) argumentam que a realização de políticas desenvolvimentistas encontraria obstáculos nas instituições democráticas. Nessa visão, a democracia tende a constituir um sistema de poder de caráter conservador quanto a rápidas transformações, pois envolve sequências de acomodação de interesses entre elites políticas, impondo restrições às políticas do tipo *big push*. Além disso, a inclusão de novos atores e a ampliação dos interesses envolvidos nos processos decisórios provocariam um excesso de demandas sobre o sistema político, elevando expectativas, reduzindo as possibilidades de consenso e, por isso, minando as capacidades de realização de objetivos em ritmo acelerado.

Os estudos que se dedicaram a analisar as experiências de Estados desenvolvimentistas do Leste Asiático corroboram essas percepções. Ao se debruçarem sobre países com sistemas políticos não democráticos e pouco abertos às representações de atores sociais e políticos (por exemplo, Coreia do Sul, Taiwan, Indonésia e mais recentemente a China), chamaram

a atenção para a qualidade das burocracias estatais e suas relações com elites industriais. Assim, deram suporte às interpretações que enfatizaram a contradição entre autonomia burocrática e abertura e inclusão política. Tal como assinala Chalmers Johnson:

a operação efetiva do Estado desenvolvimentista requer que a burocracia que dirige o desenvolvimento econômico esteja protegida de todos os grupos de interesse – e dos mais poderosos – a fim de que ela possa definir e alcançar prioridades industriais de longo prazo. Um sistema no qual os grupos de interesse existentes em uma sociedade moderna e aberta exercem uma ampla pressão sobre o governo certamente não alcançará o desenvolvimento econômico, ao menos sob a égide do governo, independentemente dos demais valores que este possa concretizar. O sucesso de uma burocracia econômica em preservar mais ou menos intacta a sua influência preexistente foi, portanto, pré-requisito para o sucesso das políticas industriais dos anos 50 (Johnson, 1982, p. 44, tradução nossa).

Entretanto, Lijphart (1999), Stark e Brustz (1998), Sabel (2004), Rodrik (2007) e Evans (2011) questionam a existência de incongruências entre a promoção de políticas desenvolvimentistas e a ampliação da participação de atores políticos e sociais. Advogam, até mesmo, que tais elementos atuam em sinergia para a produção de ações governamentais mais responsivas e efetivas. Para Evans (2011), “os laços Estado-sociedade constituem o cerne do problema na construção de um Estado desenvolvimentista no século XXI” (p. 10, tradução nossa). Nessa linha, a inclusão de atores diversos é percebida como necessária para, por exemplo, a obtenção de informação e aumento de conhecimento sobre os problemas a serem enfrentados e para a inovação nas soluções a serem perseguidas.<sup>3</sup> Além disso, argumentam que a pluralidade nos processos decisórios contribui não apenas para a qualidade das decisões, como também para sua legitimidade. Tal como afirma Lijphart (1999), “Políticas apoiadas em amplos consensos são mais propensas de serem implementadas com maior sucesso e a seguir seu curso do que políticas impostas por um governo que toma decisões contrárias aos desejos de importantes setores da sociedade” (p. 260, tradução nossa). Stark e Brustz (1998) adicionam que amplas negociações e debates entre a pluralidade de atores envolvidos contribuem também para a coerência

---

3. Por exemplo, pesquisa empírica sobre a ampliação da participação da sociedade civil nos programas do departamento de transportes nos Estados Unidos concluiu que “A inclusão dos cidadãos não apenas contribui para um aumento do conhecimento e compreensão por parte desses mesmos cidadãos sobre os assuntos governamentais, como também tem um valor social maior em relação à performance dos programas públicos. Os nossos resultados implicam que as agências públicas podem se tornar mais eficientes e eficazes por meio da abertura dos seus processos decisórios ao público, tirando vantagem do conhecimento contextual e dos conselhos práticos que essa abertura tem a oferecer” (Neshkova e Guo, 2011, p. 285, tradução nossa).

interna das políticas. Finalmente, a participação política na tomada de decisões também pode ser entendida como parte do processo e do próprio conteúdo de uma renovada noção de desenvolvimento (Sen, 2000).

Dessa maneira, este debate permite identificar dois conjuntos de hipóteses. O primeiro aponta no sentido da importância da construção e da qualidade das burocracias estatais para a realização de políticas de desenvolvimento. O segundo conjunto, versando sobre a relação entre o ativismo dessas burocracias estatais e a inclusão de atores sociais e políticos, assinala duas direções possíveis: *i*) a ampliação da participação de atores sociais e políticos tende a provocar ineficiências e impasses, impondo obstáculos à realização de políticas de desenvolvimento; e *ii*) a inclusão de atores sociais e políticos tende a promover maior responsividade e decisões de melhor qualidade, facilitando a execução de políticas de desenvolvimento. Acredita-se que o Brasil contemporâneo ofereça oportunidade única para a retomada e o desenvolvimento desse debate teórico, a partir de investigação empírica a respeito da implementação de políticas de caráter desenvolvimentista em ambiente democrático.<sup>4</sup>

### **3 A ABORDAGEM DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE IMPLEMENTAÇÃO**

Para abordar as interações entre instituições democráticas e políticas de desenvolvimento, faz-se necessário examinar o processo concreto para se colocar em prática essas políticas e compreender como ocorre a relação entre a atuação das burocracias do Poder Executivo e os mecanismos de controle e participação política. Este processo compreende todo o conjunto de decisões e ações desempenhadas entre o lançamento de uma política governamental e a percepção dos seus resultados, envolvendo, simultaneamente, atividades de execução, (re)formulações e tomada de decisão sobre as ações necessárias. Por possuírem este caráter, os processos de implementação constituem justamente o momento no qual, a partir de decisões e ações das burocracias governamentais, as interações com instituições democráticas repercutem em impasses e obstáculos ou aprendizados e inovações.

---

4. O conceito de política desenvolvimentista é disputado pela literatura. Para efeitos deste trabalho, consideram-se tais políticas por serem caracterizadas por metas ambiciosas e expectativas de transformações socioeconômicas em curto prazo.

Para tal fim, o enfoque analítico adotado neste estudo centra-se na avaliação dos arranjos institucionais que dão sustentação à implementação de políticas públicas. Primeiramente, é importante distinguir arranjos de ambientes institucionais (Fiani, 2013). Se o ambiente institucional diz respeito às regras gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social, os arranjos institucionais, por seu turno, compreendem as regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares. Assim, o ambiente institucional fornece o conjunto de parâmetros sob os quais operam múltiplos arranjos de políticas públicas. Estes, por sua vez, definem a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, e as formas de relações entre os atores. Por isso, entende-se, a relação entre as instituições e o desenvolvimento não deve se ater ao ambiente institucional, mas, sobretudo, aos arranjos de políticas específicas.

No contexto político-institucional brasileiro, como discutido, são vários os atores e interesses a serem coordenados e processados na execução de uma política: burocracias de diferentes poderes e níveis de governo, parlamentares de diversos partidos e organizações da sociedade civil (sindicatos de trabalhadores, associações empresariais, movimentos sociais). Em torno de cada política se arranjam organizações (com seus mandatos, recursos, competências e instrumentos legais), mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores (do governo, do sistema político e da sociedade), além das obrigações de transparência, prestação de contas e controle.

Portanto, compreender o funcionamento de políticas requer aprofundar o olhar nos arranjos institucionais que dão sustentação aos processos de implementação destas. Assim, para efeitos deste trabalho, o conceito de arranjo institucional é entendido como o *conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica*.

Os arranjos dotam o Estado de capacidade de execução de políticas. Em outras palavras, parte-se do pressuposto de que são eles que determinam as capacidades estatais no momento da implementação da política em questão.<sup>5</sup> Tais capacidades podem ser

---

5. Pode-se conceber também que as capacidades estatais disponíveis influenciem a montagem dos próprios arranjos institucionais. No entanto, este esforço analítico se concentra nos efeitos capacitadores dos arranjos institucionais, isto é, naquilo que eles disponibilizam em termos de capacidades estatais para implementação de políticas públicas.

entendidas a partir de dois componentes: o técnico-administrativo e o político.<sup>6</sup> O primeiro deriva do conceito weberiano de burocracia, contemplando as habilidades do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a geração de resultados. O segundo, associado à dimensão política, se refere às habilidades de inclusão de atores diversos (sociais, políticos e econômicos) e de negociação e condução de processos decisórios compartilhados envolvendo o processamento de conflitos, prevenindo a captura por interesses específicos.

Na literatura dedicada à análise das experiências históricas de desenvolvimento, as capacidades do Estado – principalmente aquelas relativas à dimensão técnico-administrativa – são admitidas como chave para o entendimento e o fortalecimento dos processos de desenvolvimento nacional em bases consistentes (Evans e Rauch, 1999). No entanto, tal literatura dedicou pouca atenção às capacidades políticas necessárias à definição de uma visão de futuro e à construção dos consensos essenciais para a realização de políticas públicas que dão cumprimento a esta visão (Edigheji, 2010). As capacidades políticas estariam associadas à promoção da legitimidade da ação estatal em contextos democráticos, por meio da mobilização da sociedade e da articulação e compatibilização de interesses diversos em torno de plataformas comuns.

É certo que a capacidade técnico-administrativa para implementação de políticas de desenvolvimento pode existir tanto na presença quanto na ausência de democracia.<sup>7</sup> No entanto, atualmente no Brasil, a consolidação da democracia tem imposto à ação estatal requisitos voltados à inclusão e relação com os atores afetados na tomada de decisão, na promoção da *accountability* e no controle de resultados. Isso demanda novas capacidades do Estado, além das necessidades de uma burocracia profissional, coesa e meritocrática. Ou seja, no contexto de um ambiente institucional caracterizado pela existência de instituições representativas, participativas e de controle (social, burocrático e judicial), são necessárias, também, capacidades políticas para a inclusão de múltiplos

---

6. Nota-se que a abordagem aqui proposta se diferencia de outras conceituações de capacidades estatais presentes na literatura, por especificar e buscar operacionalizar estes dois componentes, os quais remetem às tensões e interações entre burocracia e democracia. Na literatura especializada, o conceito de capacidade estatal comparece de forma mais abrangente, envolvendo a capacidade de administrar territórios, extrair e mobilizar recursos da sociedade, além de sua capacidade de coerção por meio do uso da força, tal como retratado nas obras de Mann (1986), Tilly (1990), Skocpol (1979) e Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985).

7. Ver o caso dos Estados desenvolvimentistas arquetípicos do Leste Asiático ou mesmo da América Latina.

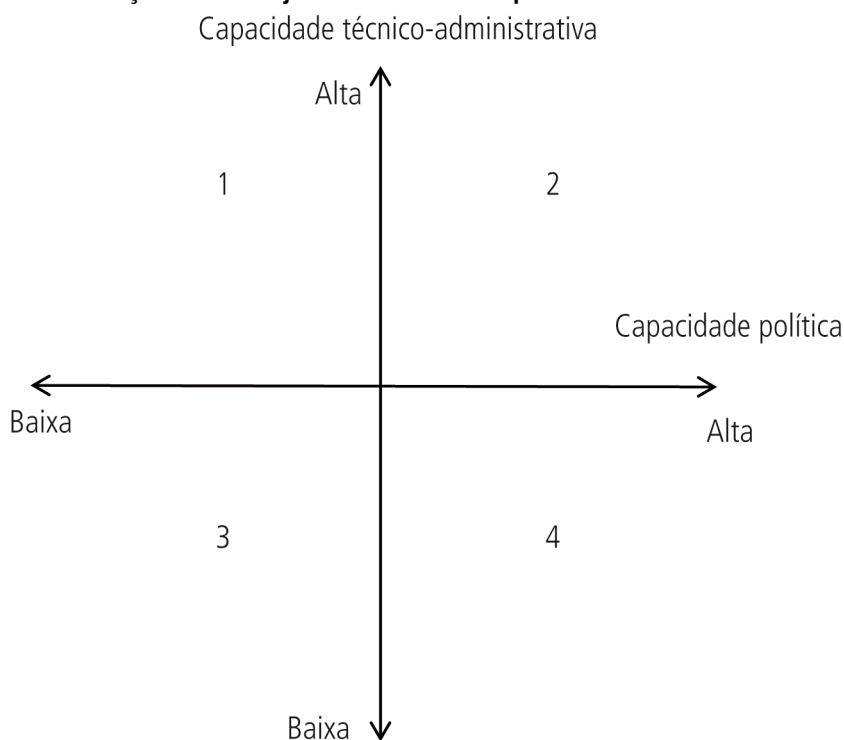


atores, o processamento dos conflitos decorrentes e a formação de coalizões políticas de suporte para os objetivos e as estratégias a serem adotadas.

No sentido de se obter uma tipologia com valor heurístico para a análise de casos empíricos, caracterizou-se o entrelaçamento entre as dimensões técnico-administrativa e política das capacidades estatais pela sua combinação em dois eixos (gráfico 1). No eixo vertical, tem-se o vetor das capacidades políticas, associadas à habilidade dos atores do Estado em expandir os canais de interlocução com a sociedade civil e com os agentes do sistema político-representativo nos processos de produção de políticas públicas. No eixo horizontal, tem-se o vetor da capacidade técnico-administrativa, associada à competência da burocracia estatal em formular, coordenar e monitorar estratégias em diferentes níveis de governo.

GRÁFICO 1

**Variações em arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento**



Elaboração dos autores.

Da combinação entre os dois eixos, resultam quatro quadrantes que abarcam variações de arranjos político-institucionais ao longo de um contínuo. Tal esquema

análítico permite a percepção de gradações de capacidades ao longo dos dois eixos, evitando categorizações dicotômicas em termos da existência ou não de capacidades políticas e técnico-administrativas. Assim, todo arranjo institucional possuirá, em dado momento do tempo, capacidades e debilidades. A questão é saber em que grau essas capacidades se manifestam ante os objetivos propostos e os desafios enfrentados por uma dada política pública.

O quadrante 1 revela possibilidades de arranjos com baixa capacidade política e alta capacidade técnico-administrativa. Assim, referem-se às situações em que a execução de políticas se dá de forma insulada do ambiente político, pois não incorporam mecanismos de inclusão, transparência e controle social, reduzindo as possibilidades de legitimação e controle democrático. No entanto, são arranjos dotados de elementos capacitadores da ação estatal, como autonomia, competência técnica, capacidade organizacional e de coordenação, potencializando a execução da política em questão. Eles exemplificam muitas das políticas adotadas nos Estados desenvolvimentistas clássicos, por serem potencialmente eficazes, porém com traços de autoritarismo político.

Em oposição, o quadrante 4 abarca possibilidades de arranjos com alta capacidade política e baixa capacidade técnico-administrativa. Por possuírem tais características, é provável que estes incorporem mecanismos ou instâncias de participação dos atores interessados no processo, de transparência e de controles da atuação governamental (controle interno, externo, parlamentar e social), contribuindo para a legitimidade das políticas a eles associadas. Porém, por não possuírem capacidades técnico-administrativas suficientes é provável que enfrentem dificuldades na sua execução.

No quadrante 3 caberiam as possibilidades de arranjos institucionais que não possuem (ou os têm apenas de forma limitada) nem os elementos politicamente legitimadores nem tecnicamente capacitadores da implementação de políticas públicas. Isto é, revelariam baixas capacidades políticas e técnico-administrativas do Estado.

Por fim, as possibilidades de arranjos admissíveis no quadrante 2 diferem dos anteriores, pois, além de possuírem os elementos para o maior potencial de legitimidade da política (participação de atores sociais e econômicos, bem como de coordenação e articulação), possuem também os elementos necessários para a ação estatal efetiva (competência técnica, organizações e regulações adequadas). Isto é, trata-se dos arranjos

com alta capacidade política e alta capacidade técnico-administrativa. Esta última variedade representaria um ideal de atuação de um Estado democrático e desenvolvimentista. Por ser capaz de conciliar altos níveis em ambas as dimensões, técnico-administrativa e política, esse tipo de arranjo apresenta maior potencial para a promoção de políticas públicas inovadoras e bem-sucedidas, ao transformar os conflitos de interesses em aprimoramentos na própria política em questão, contribuindo para a sua efetiva implementação.<sup>8</sup>

## 4 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

Com o objetivo de compreender empiricamente como os arranjos institucionais estão sendo constituídos em políticas públicas específicas e explicar os seus efeitos sobre os resultados obtidos por elas, utilizou-se o método comparativo orientado por estudos de casos. Foram selecionados para análise planos e programas considerados emblemáticos do ativismo estatal recente, aqueles potencialmente marcados por traços “desenvolvimentistas”, como a definição de metas ambiciosas, expectativas de transformações socioeconômicas e prazos exíguos. Além disso, buscou-se uma composição de experiências que refletissem tais ambições em diferentes áreas, como a social, a industrial, a educacional, a energética e a de infraestrutura. A partir desses critérios, foram eleitos oito casos para estudo, compreendendo: quatro componentes do PAC – o PMCMV; o PISF; o projeto da UHBM e as iniciativas de RIN; o PNPB; o PBM; o PBF; e o PRONATEC.

Como se percebe, o conjunto selecionado compreende políticas com escopo e complexidades distintos, além de trajetórias próprias e atores e públicos diferenciados. No entanto, esta análise se concentra nas relações, internas a cada caso, entre objetivos, arranjos (e capacidades) e resultados e na comparação das relações observados entre os casos. Essa estratégia permite, ao mesmo tempo, a comparabilidade e a diversidade de condições nas quais se dão as relações entre objetivos, arranjos e resultados.

---

8. Como lembram Loureiro, Macario e Guerra (2013), por envolverem relações de sinergia entre Estado e sociedade, os arranjos desse tipo poderiam ser associados ao conceito de autonomia cunhado por Evans (1995). Porém, ressalte-se, a análise de Evans se restringiu às conexões entre a burocracia estatal e as elites econômicas para a transformação industrial em países marcados por regimes autoritários. No quadrante 2, diferentemente, os arranjos são caracterizados pelas relações existentes entre a burocracia do Executivo com os sistemas representativo, participativo e de controles em um regime democrático.

Por um lado, os estudos de casos<sup>9</sup> realizados para cada política selecionada permitiram a compreensão em profundidade de como se caracterizam os arranjos de cada uma, como se dão as relações entre os diferentes atores envolvidos e as implicações entre os componentes políticos e técnico-administrativos para os resultados produzidos.

A comparação entre eles, por outro lado, permite a avaliação dessas relações entre objetivos, arranjos e resultados observadas em cada um. Assim, pretende-se identificar padrões e elucidar relações causais entre os elementos em foco. Ressalte-se, contudo, que o método comparativo orientado por estudos de caso não busca produzir conhecimento generalizável para além do conjunto de casos estudados, mas sim extrair “inferências lógicas”. Segundo Small (2009), as inferências lógicas se referem ao processo pelo qual o analista tira conclusões sobre as relações entre duas ou mais características de um ou mais casos em termos de um esquema explicativo.

Dessa maneira, foram construídas as narrativas analíticas para cada caso, privilegiando três momentos, conforme listado a seguir.

- 1) Objetivos. A explicitação dos objetivos e escopo de cada política, isto é, aquilo que os programas desejam perseguir, as metas a serem alcançadas e os produtos que pretendem entregar à sociedade.
- 2) Arranjos político-institucionais. Trata-se dos arranjos que dão sustentação à implementação das políticas e dos programas estudados. A descrição do arranjo fornece a base para uma avaliação das capacidades estatais que ele é capaz (ou não) de promover. Tal como discutido, as capacidades estatais podem ser subdivididas em duas dimensões: técnico-administrativa e política. A primeira é operacionalizada por três critérios:
  - a) a presença de organizações com recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis para a condução das ações;

---

9. Os casos foram estudados pelos pesquisadores que participaram do projeto. Além dos autores deste texto, que coordenaram a pesquisa, participaram os Técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea Martha Cassiolato e Ronaldo Coutinho; os professores Diogo Coutinho, da Universidade de São Paulo (USP), Maria Rita Loureiro e Mario Schapiro, da Fundação Getúlio Vargas (FGV) de São Paulo; e as pesquisadoras Paula Pedroti e Ana Karine Pereira, do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea.

- b) a existência e operação de mecanismos de coordenação (intra e intergovernamentais); e
- c) estratégias de monitoramento (produção de informações, acompanhamento e exigências de desempenho).

Já a segunda (capacidades políticas) se orienta pela: *i*) existência e formas de interações das burocracias do Executivo com os agentes do sistema político-representativo (o Congresso Nacional, seus parlamentares, dirigentes dos governos subnacionais – governadores e prefeitos – e seus partidos políticos); *ii*) existência e operação efetiva de formas de participação social (conselhos, conferências, ouvidorias, audiências e consultas públicas, entre outras); e *iii*) atuação dos órgãos de controle (sejam eles internos ou externos).

- 3) Resultados. A descrição dos resultados, por sua vez, compreende duas dimensões. A primeira se refere ao grau de execução das metas propostas, a qual pode ser observada pelo alcance de metas físicas e a realização de produtos previstos em um período de tempo específico (ou seja, os *outputs* do programa ou da política em questão e não os seus impactos sobre as condições ambientais mais gerais). A segunda dimensão se refere à inovação, isto é, à introdução de novidades ou mudanças durante a implementação dos programas (adoção de novos objetivos, instrumentos de execução e monitoramento ou frutos da negociação entre os atores envolvidos), as quais não estavam previstas no desenho original da política. Ou seja, esta dimensão procura chamar a atenção para a adaptabilidade das políticas e para ocorrências durante o processo de implementação que tenham contribuído para o aprimoramento da política, do seu desempenho e da sua aceitabilidade junto aos atores envolvidos.

Ademais, a investigação dos arranjos de implementação das políticas revelou os contrastes existentes entre as suas perspectivas formais e informais – ou seja, entre os atos normativos que compõem os arranjos *in the books vis-à-vis* suas manifestações na prática (*in action*). Muitas vezes, os arranjos formais parecem sofisticados e elaborados, mas sua operacionalização prática revela uma série de limitações; em outros casos, como descritos formalmente, eles podem ser considerados “deficientes” ou mesmo inexistentes, mas sua operação prática mostra mecanismos por meio dos quais tais limitações são compensadas.

## 5 ANÁLISE COMPARATIVA

A análise comparativa dos casos estudados prosseguirá em duas etapas. Primeiramente, cada um será apresentado (subseção 5.1). A descrição dos programas ou políticas busca revelar, primordialmente, seus objetivos, os arranjos político-institucionais que dão sustentação a sua implementação e os resultados alcançados. Os casos serão avaliados uns em relação aos outros em um contínuo que envolve graus (alto, médio e baixo) de capacidades estatais (técnico-administrativa e política) e de resultados (execução e inovação).<sup>10</sup> Num segundo momento (subseção 5.2), a análise se concentrará na identificação de relações entre tipos de arranjos de implementação e resultados produzidos, como também na descrição dos mecanismos que expliquem essas relações.

### 5.1 Objetivos, arranjos, capacidades estatais e resultados

#### 5.1.1 Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB)

- **Objetivo.** O PNPB, lançado em 2004, visa implantar a produção e o uso do biodiesel no território nacional, por meio da mistura obrigatória e gradativa desse combustível ao diesel mineral. O programa nasce com a preocupação de evitar as consequências negativas e excludentes verificadas em políticas agroenergéticas anteriores, como no Proálcool: monocultura latifundiária concentrada em poucas regiões do Brasil e apoiada em mão de obra mal remunerada e submetida a condições precárias de trabalho. Assim, o PNPB orienta-se pelo duplo objetivo de estruturar o mercado e a cadeia de produção do biodiesel, até então inexistente no país, e incluir nessa cadeia a participação da agricultura familiar, sem desestimular o investimento privado (Pedroti, 2013).
- **Arranjo político-institucional.** A Casa Civil tem desempenhado papel de coordenação-geral desde os debates iniciais sobre sua formulação. Cabe a este órgão a coordenação da Comissão Executiva Interministerial do PNPB (CEIB), composta por treze ministérios e uma secretaria, que tem como objetivo elaborar, implementar e monitorar o programa, propondo atos normativos e sugerindo recomendações e diretrizes para a política. Na

---

10. Os quadros A.1, A.2 e A.3 que integram o apêndice A apresentam a classificação sintética dos casos a partir das dimensões e critérios de análise.

gestão do PNPB, destaca-se ainda a existência do grupo gestor, formado por representantes de quinze órgãos e entidades, responsável pelas ações de gestão operacional e administrativa, coordenado pelo Ministério de Minas e Energia (MME). Além do MME, a CEIB articula ações de diversos órgãos, com destaque para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), na concessão e monitoramento do Selo Combustível Social; o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP), na regulação da cadeia produtiva e coordenação dos leilões do biodiesel; o Ministério da Fazenda (MF), na operacionalização de tributações diferenciadas; o BNDES, na gestão de linhas de financiamento específicas; e, por fim, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), na prestação de assistência técnica aos produtores de oleaginosas. Assim, esse arranjo articula desde a produção de matéria-prima, pelo agronegócio e por agricultores familiares, passando pela recém-criada indústria do biodiesel, indo até a mistura e venda do diesel (Pedroti, 2013).

No que tange às *capacidades técnico-administrativas*, percebe-se que este arranjo as promove em níveis relativamente altos. Primeiramente, o envolvimento de um conjunto amplo e variado de burocracias federais, agências e empresas estatais disponibiliza grande volume de recursos humanos, financeiros e técnicos. Em segundo lugar, esse conjunto de organizações trabalha com a articulação clara da CEIB, sob a coordenação da Casa Civil, órgão vinculado à Presidência da República, com autoridade e legitimidade para compatibilizar os diferentes interesses envolvidos no PNPB, observando um complexo arcabouço regulatório estabelecido. Em terceiro lugar, para além de mecanismos de coordenação intragovernamental, o arranjo do PNPB inclui o Selo Combustível Social, instrumento que incentiva a inclusão de agricultores familiares na cadeia produtiva e articula assistência técnica e financiamento à produção, além de viabilizar a comercialização do biodiesel.<sup>11</sup> Finalmente, vale destacar que, em 2007, o arranjo contou com um maior acompanhamento da cadeia produtiva formada, até então, por meio de “salas de monitoramento” reunidas semanalmente (Pedroti, 2013).

---

11. Selo Combustível Social é uma certificação concedida pelo MDA aos produtores de biodiesel que “promovam a inclusão social dos agricultores familiares enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF” Artigo 2º, inciso I). A certificação traz uma série de benefícios aos produtores, o que incentiva a aquisição dos produtos da agricultura familiar (alíquotas de tributos reduzidas, melhores condições de financiamento e participação prioritária nos leilões de biodiesel).

As *capacidades políticas* promovidas pelo arranjo político-institucional do PNPB, quando comparadas às demais políticas analisadas, são classificadas como médias. O Congresso e os parlamentares, além de terem atuado intensivamente nos momentos iniciais de formulação do programa, permaneceram ativos durante a implementação, seja em ações relacionadas ao controle da política, por meio da realização de audiências públicas e requerimentos de informação, seja com a criação, em 2011, da Frente Parlamentar do Biodiesel, formada por 280 parlamentares com o objetivo de propor mudanças no marco regulatório do PNPB. A CEIB não só tem conduzido audiências com representantes do Legislativo para revisão do marco regulatório, mas também conta com mecanismos formais e informais de participação social nas suas deliberações, envolvendo os diversos atores interessados na cadeia produtiva do biodiesel. Esses mecanismos incluem desde audiências públicas na Casa Civil e nos ministérios envolvidos, câmaras setoriais voltadas ao tema, grupos de trabalho com representantes da cadeia produtiva em nível local, consultas públicas, até atuação de grupos de interesse e *lobby*. Além desses mecanismos incidentes no nível decisório central, os sindicatos de trabalhadores rurais atuam na ponta como importantes fiscalizadores das certificações atribuídas pelo Selo Combustível Social. No entanto, não foram encontrados registros de uma atuação intensiva dos órgãos de controle em relação ao programa (Pedroti, 2013).

- Resultados. Em relação à execução, o programa tem sido bem-sucedido no que se refere à promoção do mercado e da indústria nacional de biodiesel, desde o início da sua implementação, em 2005 (Pedroti, 2013). O PNPB fomentou a criação de um parque industrial composto por 65 usinas autorizadas a produzir biodiesel capaz de prover mais do que o dobro da demanda nacional. Em 2011, o Brasil produziu 2,6 bilhões de litros de biodiesel, o que o tornou o quarto maior produtor de biodiesel no mundo, ficando atrás apenas dos Estados Unidos, da Alemanha e da Argentina, tradicionais produtores desse combustível. Já no ano seguinte, o Brasil se consolidou como o maior mercado consumidor de biodiesel do mundo.

O PNPB conseguiu incluir a participação de 104.295 estabelecimentos da agricultura familiar na cadeia de fornecimento de matérias-primas, em 2011. No entanto, aquém das expectativas iniciais do governo, que era de 200 mil agricultores familiares. Do ponto de vista de diversificação do uso de matérias-primas e da redução das desigualdades regionais, os resultados alcançados pelo PNPB também ficaram abaixo das previsões iniciais: a soja



é a matéria-prima predominante na produção do biodiesel (em dezembro de 2011 o óleo de soja representou 71,1% do total de matérias-primas empregadas) e a inclusão dos agricultores familiares na cadeia do biodiesel ocorre essencialmente entre os mais organizados e produtores de soja, ou seja, entre os agricultores do Sul e do Centro-Oeste (em 2011, eles foram responsáveis por fornecer, respectivamente, 73% e 22,5% do volume total de matérias-primas adquiridas pela indústria do biodiesel da agricultura familiar). Esses aspectos têm sido o principal alvo de críticas ao programa e de relutância ao aumento da porcentagem de mistura do biodiesel ao diesel (Pedroti, 2013).

QUADRO 1  
PNPB

| Dimensão  | Critérios   |   |  |                            |
|---|---|---|--|----------------------------|
|   | Organizações  | Coordenação   | Monitoramento  | Classificação <sup>1</sup> |
| Capacidades técnico-administrativas   | Presença de múltiplas organizações – treze ministérios, agências reguladoras, e estatais (Embrapa, Petrobras e BNDES) – com aportes variados de recursos (humanos, técnicos e financeiros), competências e funções. | CEIB e liderança da Casa Civil; Selo Combustível Social articula cadeia produtiva (setor privado), assistência técnica, financiamento e comercialização.  | Salas de monitoramento, com integrantes do grupo gestor da CEIB. | Alta                       |
|   | Agentes políticos   | Participação social   | Controle   | Classificação              |
| Capacidades políticas   | Audiências públicas e requerimentos de informação pelo Congresso, além da formação da Frente Parlamentar do Biodiesel.  | Audiências públicas na Casa Civil e nos ministérios envolvidos, câmaras setoriais, grupos de trabalho com representantes da cadeia produtiva, consultas públicas, fiscalização do Selo Combustível Social pelos sindicatos rurais em nível local. | Não há registro de atuação dos órgãos de controle                | Média                      |
|   | Resultados  | Inovação  | Execução   |                            |
| Alta<br>Introdução e aperfeiçoamento do Selo Combustível Social (certificação), além da antecipação da vigência da mistura obrigatória. |   | Média<br>Alta no que diz respeito ao parque industrial; média no que diz respeito à inclusão da agricultura familiar; e baixa quanto à diversificação de matérias-primas e redução de desigualdades regionais.                                    |  |                            |

Fonte: Pedroti (2013).

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> A classificação é alta quando são atendidos os três critérios de avaliação; média quando são atendidos dois critérios; e baixa quando é atendido apenas um ou nenhum dos critérios.

Em relação à dimensão da inovação, destacam-se a criação e o aperfeiçoamento de mecanismo de certificação conferida aos produtores de biodiesel que comprem parte da matéria-prima da agricultura familiar – o Selo Combustível Social. O selo incentiva

a compra desses fornecedores em troca de benefícios como redução de alíquotas de tributos, acesso a melhores condições de financiamento e participação prioritária nos leilões de aquisição do biodiesel. Assim, o selo estabelece um mecanismo de coordenação que vai da inclusão da agricultura familiar à venda do biodiesel para os fabricantes e distribuidores de diesel. Além disso, destacam-se os processos internos que levaram à antecipação em três anos da vigência da mistura obrigatória (fixando a porcentagem de adição de 5% e com perspectiva de aumento) (Pedroti, 2013).

### 5.1.2 Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)

- **Objetivo.** O programa habitacional MCMV foi lançado com o duplo objetivo de dinamizar a economia e reduzir o *deficit* habitacional para trabalhadores de baixa renda. Trata-se de uma política de financiamento de moradias e subsídio aos compradores concedido pelo governo federal, privilegiando a produção de unidades habitacionais de famílias com renda de até três salários mínimos (SMs). O PMCMV, atualmente, integra a carteira de projetos do PAC e tem como meta a construção de 1 milhão de moradias destinadas a famílias de baixa renda mediante a criação de mecanismos para incentivar a produção ou a aquisição e requalificação de imóveis já existentes (Loureiro, Macario e Guerra, 2013).
- **Arranjo político-institucional.** Aqui também a Casa Civil ocupou papel central na formulação e coordenação da implementação do programa, contando com o apoio do MF, na definição das normas de regulamentação e nas negociações com o empresariado do setor de construção civil, e com o aporte técnico da Secretaria Nacional de Habitação (SNH), do Ministério das Cidades (MCidades), e intermediação financeira da Caixa Econômica Federal (CAIXA). Sob o comando da Casa Civil, estes órgãos se articularam na definição de diretrizes, regras e condições para o funcionamento e a avaliação do programa. Na gestão operacional, a CAIXA tem papel decisivo na articulação entre beneficiários, construtoras, incorporadoras, estados e municípios, na medida em que *i)* celebra termo de adesão com os governos subnacionais<sup>12</sup> e *ii)* é responsável pela concessão dos diferentes tipos de

---

12. Esse acordo visa assegurar a colaboração daqueles governos em ações que facilitem a execução dos projetos, tais como indicação das famílias a serem beneficiadas, áreas disponíveis ou priorizadas para a implantação, isenção de tributos e ainda a execução do “trabalho técnico social” com os beneficiários dos empreendimentos implantados. É só a partir da assinatura desse termo de adesão que a CAIXA passa a receber propostas de aquisição de terreno e produção ou requalificação de empreendimentos para análise.

financiamento e pela aprovação dos projetos, do ponto de vista técnico, jurídico e econômico-financeiro, a serem executados pelas empresas do setor da construção civil (Loureiro, Macario e Guerra, 2013).

Deste modo, quando analisado sob a perspectiva de suas *capacidades técnico-administrativas*, percebe-se que o arranjo político-institucional do PMCMV dispõe de atores, processos e instrumentos que lhe situam em um nível relativamente alto de capacidade. O arranjo envolve um conjunto de burocracias, cada qual em sua área de atuação, cujas ações são orquestradas por um órgão central na estrutura de poder do governo federal, a Casa Civil. Além de contar com o MF e a CAIXA no estabelecimento de normas e operacionalização do componente financeiro do PMCMV, o arranjo se beneficiou da capacidade técnica da SNH, a qual já vinha trabalhando nos últimos anos na construção de uma política, e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e Plano Nacional de Habitação (PlanHab), tendo avançado bastante nos diagnósticos e instrumentos de estimativa de demanda e focalização da faixa de renda de zero a três SMs (a qual representa 80% do *deficit* habitacional do país).<sup>13</sup> Além disso, o arranjo do PMCMV adquiriu maior capacidade de coordenação intragovernamental e monitoramento ao ser incluído no PAC, permitindo prioridade na agenda governamental, acompanhamento pelo comitê gestor interministerial e monitoramento cotidiano e voltado para solução de problemas de implementação por meio das “salas de situação” (Loureiro, Macario e Guerra, 2013).

No que tange às *capacidades políticas*, o arranjo do PMCMV pode ser caracterizado como relativamente baixo. Por um lado, ao longo de sua implementação, o PMCMV sofreu interferências pontuais oriundas dos representantes políticos do Poder Legislativo e, também, dos órgãos de controle. Quanto aos primeiros, destaca-se a discussão que resultou na incorporação de reserva de até R\$ 1 bilhão como subvenção econômica para a extensão do PMCMV a municípios com população de até 50 mil habitantes, alterando a proposta original do Executivo focada apenas em cidades grandes e médias. Com relação aos órgãos de controle, o Tribunal de Contas da União (TCU) fez um conjunto de determinações visando aos procedimentos mais rigorosos de publicidade e verificação da veracidade da renda declarada pelos potenciais beneficiários e à disponibilização, por

---

13. Ainda que o lançamento do PMCMV tenha “atropelado” o projeto de política de habitação de interesse social, desenvolvido pelo MCidades, os trabalhos e os acúmulos anteriores da SNH foram decisivos na introdução do componente social ao PMCMV, ausente nas formulações iniciais negociadas com os empresários.

parte de outros órgãos, de informações necessárias ao acompanhamento e avaliação do PMCMV feito pela SNH. Por outro lado, é na inclusão de atores sociais que se observam maiores *deficit*. Se o empresariado da construção civil teve suas demandas atendidas no desenho e na implementação do programa, o mesmo não ocorreu com outros segmentos sociais. Logo após o lançamento do programa, representantes dos movimentos sociais no Conselho das Cidades reclamaram da ausência de discussão sobre as medidas anunciadas. O Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) se manifestou na mesma direção, afirmando não ter sido ouvido no processo de formulação. Em vários fóruns, os movimentos sociais participantes desses colegiados e profissionais da área de urbanismo demonstraram preocupação com problemas contidos no desenho do programa, declarando que a construção das unidades precisava estar associada a uma política urbana que garantisse o acesso a serviços públicos, como saúde, educação e transporte, uma vez que eles recebiam que fosse repetida a experiência dos conjuntos habitacionais do período do Banco Nacional da Habitação (BNH) (Loureiro, Macario e Guerra, 2013).

- Resultados. No que tange aos resultados, observa-se alta taxa de execução. O PMCMV tem provocado a aceleração da produção habitacional no Brasil.<sup>14</sup> Na sua primeira fase, a execução chegou a superar a meta estabelecida em 43%, para o segmento de renda de zero a três SMs, e obteve níveis superiores a 70% das metas para os demais segmentos de renda, em 2010. Na segunda fase, iniciada em 2011, foram concedidos financiamentos subsidiados para mais 953,6 mil unidades habitacionais. No entanto, no que tange à inovação, ainda que o PMCMV tenha priorizado o foco no segmento de renda de zero a três SMs, argumenta-se que o programa reproduz várias das características da política habitacional do BNH, nos anos 1970 e 1980, orientando-se predominantemente pela lógica empresarial e econômica de curto prazo e não inserida em uma política mais estrutural de planejamento e de reforma urbana. Assim, a forma pela qual o programa vem sendo implementado atualmente gera relativamente poucas inovações em termos de novas estratégias para melhorar a qualidade de vida nas cidades e eliminar efetivamente o *deficit* habitacional para a população, o que tem despertado

---

14. Em 2002, o Sistema de Financiamento Habitacional respondeu pela aquisição de apenas 25 mil unidades (de imóveis usados ou construídos), mobilizando um volume de R\$ 1,4 bilhão, enquanto em 2008 essas cifras passaram para 280 mil unidades e envolvendo R\$ 25 bilhões (Rover *apud* Loureiro, Macario e Guerra, 2013).

críticas dos movimentos populares pró-moradia e grupos organizados de especialistas no tema (Loureiro, Macario e Guerra, 2013).<sup>15</sup>

QUADRO 2  
PMCMV

| Dimensão                            | Critérios   |  |   |                            |
|-------------------------------------|---|--|---|----------------------------|
| Capacidades técnico-administrativas | Organizações  | Coordenação  | Monitoramento   | Classificação <sup>1</sup> |
|                                     | Presença de múltiplas organizações – ministérios (MF, MCidades/SNH), Casa Civil, estaduais (CAIXA), governos subnacionais – com aportes variados de recursos (humanos, técnicos e financeiros), competências e funções. | Coordenação intragovernamental e com o setor privado da Casa Civil em alinhamento com o MF. Coordenação intergovernamental da CAIXA (articulação entre beneficiários, construtoras, incorporadoras, estados e municípios).   | Projeto integrante do PAC.  | Alta                       |
| Capacidades políticas               | Agentes políticos   | Participação social  | Controle  | Classificação              |
|                                     | Discussão e alterações pontuais no programa, oriundas do Congresso (por exemplo, reserva para pequenos municípios).   | Ampla participação do empresariado da construção civil, mas baixa participação de outros segmentos sociais e não permeabilidade às instituições participativas já existentes na área – Conselho Estadual das Cidades (ConCidades), Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social (CGFHIS) etc. | Já foi auditado pelo TCU – auditoria determinou melhoria nos procedimentos de verificação de renda e publicidade. | Baixa                      |
| Resultados                          | Inovação  | Execução   |   |                            |
|                                     | Baixa<br>Algumas adaptações, mas reprodução da dissociação entre política habitacional e desenvolvimento urbano do passado.   | Alta<br>Alcance de níveis satisfatórios em relação às metas propostas.   |   |                            |

Fonte: Loureiro, Macario e Guerra (2013).

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> A classificação é alta quando são atendidos os três critérios de avaliação; média quando são atendidos dois critérios; e baixa quando é atendido apenas um ou nenhum dos critérios.

### 5.1.3 Programa Bolsa Família (PBF)

- **Objetivo.** O PBF tem como objetivo apoiar o desenvolvimento das famílias vulneráveis para que elas superem a situação de extrema pobreza, promovendo o acesso das famílias mais pobres à rede de serviços públicos (em particular os de saúde, educação e assistência social). Concretamente, o programa consiste em uma transferência de renda condicionada para as famílias com renda

15. Apesar desse diagnóstico geral, vale destacar que, em comparação com a política habitacional do BNH, o PMCMV tem conseguido incorporar segmentos de baixa renda, atender restrições de ordem legal, ambiental e algumas reivindicações de melhorias técnicas e urbanísticas, além de prestar orientação técnica aos governos municipais (Loureiro, Macario e Guerra, 2013).

mensal por pessoa entre R\$ 70 e R\$ 140. Para receberem essas transferências, os beneficiários devem cumprir condicionalidades (Coutinho, 2013).

- Arranjo político-institucional. Tem no seu núcleo a burocracia do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em especial a sua Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). A operação do PBF é descentralizada e compartilhada. Em termos verticais, envolve parcerias com governos estaduais, mas, sobretudo, com governos municipais, os quais são responsáveis pela gestão local do programa (atualização do cadastro, acompanhamento das condicionalidades etc.). Em termos horizontais, envolve diferentes órgãos do nível federal, como a CAIXA, responsável pela operacionalização das transferências, e o Ministério da Saúde (MS) e o Ministério da Educação e Cultura (MEC), responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento de condicionalidades nas suas respectivas áreas. Esse arranjo tem uma relação ambivalente com o campo da assistência social, entendida como política de atendimento a necessidades básicas baseada na oferta de serviços e pagamento de benefícios. Apesar de guardar certa distância e autonomia no nível federal de gestão, hibridiza-se, no plano local, com a rede da assistência social e suas ramificações, sobretudo, em municípios pequenos e pobres (grande maioria no país) (Coutinho, 2013).

O arranjo que dá sustentação à implementação do PBF apresenta, assim, um nível de *capacidade técnico-administrativa* relativamente alto. O MDS efetivamente desempenha o papel de núcleo estratégico-operacional do arranjo, orientando as ações dos demais atores e coordenando o fluxo informacional entre eles. Para tal, utiliza-se de instrumentos de coordenação intra e intergovernamental e de estratégias de monitoramento dos seus resultados. Nesse sentido, merece destaque o Cadastro Único (CadÚnico), o qual identifica famílias em situação vulnerável e permite a focalização nos potenciais beneficiários do programa. Esse cadastro é gerido pelo MDS, alimentado pelos municípios e utilizado pela CAIXA como base para os pagamentos para os beneficiários. Esse mesmo cadastro serve de base para que o MDS se articule com as unidades responsáveis no MS e no MEC pelo acompanhamento das condicionalidades e pela prestação de serviços adicionais ou complementares para superação de vulnerabilidades. Além do CadÚnico, o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do MDS permite, ao mesmo tempo, uma avaliação da

qualidade da gestão do programa no nível local e a prestação de apoio financeiro para os municípios que tenham feito esforços para aprimorar sua atuação (Coutinho, 2013).<sup>16</sup>

Quanto às *capacidades políticas*, o arranjo político-institucional do PBF apresenta, comparativamente, nível médio. Por um lado, o PBF foi inicialmente concebido por técnicos e “costurado” no aparelho do Estado por meio de pactuações intraburocráticas. Tal insulamento teve como objetivo “blindar” o PBF contra as práticas assistencialistas tradicionais e proporcionar uma implementação acelerada, mas provocou também o seu distanciamento em relação às arenas políticas formais e ao Congresso, assim como também à interferência de grupos e movimentos da sociedade civil em nível federal (não há conselhos ou conferências nacionais, instituições participativas típicas de outros programas da área social). Por outro lado, a adesão dos municípios ao PBF é condicionada à criação das chamadas instâncias de controle social (ICS), voltadas para o acompanhamento cotidiano do programa. O grau de institucionalização dessas ICS é baixo, mas tem sido fortalecido com sua hibridização com os conselhos municipais de assistência social. Além disso, o PBF dispõe de espaços de pactuação, como as Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite,<sup>17</sup> as quais permitem a inclusão de agentes políticos do nível subnacional em negociações sobre normas de operação do programa e sua articulação com o Suas (Coutinho, 2013). Por fim, o PBF é objeto de escrutínio intensivo de órgãos de controle, como a Controladoria-Geral da União (CGU) e o TCU, e se submete a altos requisitos de transparência quanto às suas operações.

- Resultados. Com relação aos seus resultados, percebe-se um alto grau tanto de execução quanto de inovação. Em menos de dez anos o PBF tornou-se o maior programa do gênero existente no mundo, com 45 milhões de beneficiários (mais de 13 milhões de famílias). Em relação à dimensão da inovação, ao longo da implementação do PBF observou-se o desenvolvimento de instrumentos que têm contribuído para o aperfeiçoamento do programa, como o CadÚnico e o IGD (Coutinho, 2013). Além deles, percebe-se também um esforço

---

16. O IGD é um número indicador que varia de zero a um e mostra a qualidade da gestão do PBF. Com base nesse indicador, o MDS repassa recursos aos municípios para que façam a gestão do programa. Quanto maior o valor do IGD, maior será o valor do recurso transferido ao município. Por meio do IGD, espera-se incentivar o aprimoramento da gestão do PBF em âmbito local.

17. Um exemplo disso é a edição do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no Âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas), que previu a oferta prioritária de serviços socioassistenciais para as famílias mais vulneráveis que já são beneficiárias do PBF, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) ou do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

contínuo de revisão dos objetivos do programa e estreitamento dos seus vínculos com outras políticas sociais, principalmente a partir da sua inclusão no Programa Brasil Sem Miséria.

QUADRO 3  
PBF

| Dimensão                            | Critérios   |   |   |                            |
|-------------------------------------|---|---|---|----------------------------|
| Capacidades técnico-administrativas | Organizações  | Coordenação   | Monitoramento   | Classificação <sup>1</sup> |
|                                     | Presença de múltiplas organizações – ministérios (MDS, MS, MEC), estaduais (CAIXA), governos subnacionais – com aportes variados de recursos (humanos, técnicos e financeiros), competências e funções.   | MDS como núcleo estratégico-operacional do arranjo; CadÚnico e IGD operam fluxo informacional para articulação intra e intergovernamental.  | CadÚnico e IGD permitem acompanhamento da execução do programa, além de avaliações feitas pelo setor próprio do MDS.  | Alta                       |
| Capacidades políticas               | Agentes políticos   | Participação social   | Controle  | Classificação              |
|                                     | Relativamente “blindado” contra influência de parlamentares e partidos políticos. Mas possui mecanismos ativos de pactuação e negociação com outros agentes políticos, como dirigentes de governos subnacionais (Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite). | Baixo grau de institucionalização das ICS no nível local, mas com tendência de fortalecimento com maior aproximação das estruturas participativas do Suas. Inexistência de mecanismos de participação no nível federal. | Programa frequentemente submetido ao escrutínio dos órgãos de controle (TCU e CGU), além de ser alvo de políticas de transparência (Portal da Transparência). | Média                      |
| Resultados                          | Inovação  | Execução  |   |                            |
|                                     | Alta Incorporação e aperfeiçoamento de instrumentos (CadÚnico e IGD), revisão de objetivos e aproximação contínua com outras políticas sociais.   | Alta Alcance de níveis satisfatórios em relação às metas propostas.   |   |                            |

Fonte: Coutinho (2013).

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> A classificação é alta quando são atendidos os três critérios de avaliação; média quando são atendidos dois critérios; e baixa quando é atendido apenas um ou nenhum dos critérios.

#### 5.1.4 Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF)

- **Objetivo.** O PISF com bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional tem uma longa história, mas sua versão recente tem uma primeira tentativa de retomada em 2003, somente se iniciando em 2007, quando o projeto é assumido como prioritário pelo governo federal, passando a fazer parte do PAC. O objetivo do projeto é combater a escassez de água no Nordeste Setentrional brasileiro e os efeitos das longas estiagens sobre os milhares de residentes na região. A obra prevê a construção de mais de 600 quilômetros



de canais de concreto em dois grandes eixos (norte e leste) para o desvio das águas do rio, ao longo do território de quatro estados (Pernambuco, Paraíba, Ceará e Rio Grande do Norte). Prevê-se, também, a construção de nove estações de bombeamento de água. A iniciativa sempre envolveu polêmica, pois alguns estados se consideravam potenciais prejudicados pela perda de água decorrente da transposição (Minas Gerais, Bahia, Sergipe e Alagoas), e organizações ambientalistas e de direitos humanos se preocupavam com os impactos socioambientais das obras (Loureiro, Teixeira e Ferreira, 2013).

- Arranjo político-institucional. Tem no seu núcleo o Ministério da Integração Nacional (MIN), como órgão gestor do projeto e coordenador de seu sistema de gestão e conselho gestor. O MIN é o órgão responsável pela contratação de empresas para a execução dos projetos de engenharia e das obras necessárias. Nessa tarefa, o MIN se relaciona com órgãos reguladores como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), a Agência Nacional de Águas (ANA) e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), responsáveis por expedir licenças e aprovações necessárias à implantação do projeto. Nesse emaranhado burocrático, cabe à Casa Civil – e posteriormente ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) – a coordenação política do processo e a articulação entre as diversas agências envolvidas (Loureiro, Teixeira e Ferreira, 2013).

Esse arranjo tem promovido *capacidades técnico-administrativas* que podem ser classificadas comparativamente em nível médio. O órgão gestor central (MIN) tem lidado com a insuficiência de profissionais da área de engenharia capazes de formular ou avaliar projetos de obras e contratos, o que tem levado a revisões dos contratos iniciais com as empreiteiras vencedoras de licitações. Dada a complexidade da política e do arranjo montado para sua implementação, as debilidades do MIN têm sido atenuadas, em parte, pelo papel de coordenação política e estratégica realizado pela Casa Civil e, posteriormente, pelo MPOG. Este órgão conduziu negociações que reduziram pontos de divergências no projeto, tanto entre os órgãos de governo quanto com os grupos políticos e sociais contrários à obra. Além disso, teve papel importante também na inclusão do PISF ao PAC, em 2007, incrementando os instrumentos de monitoramento e gestão (comitês gestores, salas de situação etc.), que têm permitido reduzir os gargalos ou entraves administrativos (Loureiro, Teixeira e Ferreira, 2013).

Quanto às *capacidades políticas*, considera-se que o referido arranjo as desenvolveu em níveis relativamente altos. O processo de formulação e implementação do PISF foi marcado por arenas decisórias inclusivas de uma pluralidade de atores estatais, políticos e societários. Na arena política e no Congresso, o projeto foi alvo de intensas negociações entre governadores e parlamentares de estados a favor (receptores das águas) e contra (doadores de águas) o projeto. Na fase de licenciamento ambiental, o PISF foi submetido a audiências públicas nas regiões afetadas, permitindo manifestações da sociedade civil local. Ao longo do processo, cabe destacar o papel desempenhado pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF), instância de participação social vinculada ao CNRH. Finalmente, órgãos de controle como TCU, CGU e Ministério Público vêm tendo atuação intensiva, fiscalizando e avaliando estudos originais e apresentando alternativas para induzir aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão do próprio MIN, ou pela via de ações judiciais contestando procedimentos adotados na execução do programa. Nessas diversas interações, os acordos pactuados foram capazes de promover aperfeiçoamentos e incorporar novas demandas não contempladas no projeto inicial (Loureiro, Teixeira e Ferreira, 2013).

- Resultados. No que concerne aos resultados, observa-se um nível de execução relativamente baixo, pois esta tem sofrido diversos atrasos. De 2003 a 2006, foram emitidas onze liminares contra a obra pelo Judiciário. Em 2007, iniciaram-se os primeiros procedimentos licitatórios voltados para a execução das obras civis de quatorze lotes, cujo prazo de conclusão foi estipulado para o ano de 2012. No entanto, até abril de 2012, apenas 30% das obras civis e 36% das obras de compensação ambiental estavam concluídas. Os atrasos se devem a diversos fatores, como uma grande quantidade de ações impetradas na Justiça ou em órgãos ambientais, fiscalizações realizadas pelos órgãos de controle e renegociação do valor dos contratos com as empresas responsáveis pela execução das obras de construção dos canais.

Diferentemente, o projeto apresenta melhores resultados na dimensão da inovação. O seu processo de implementação gerou novidades de grande alcance, como a ampliação do seu escopo, que passou, originalmente, de projeto de transposição para projeto de integração, incluindo a transposição e a revitalização do rio São Francisco, beneficiando também os estados que sofreriam perdas em termos de vazão de água e recursos orçamentários para obras. Além disso, emergiu da execução do projeto a edição

da Medida Provisória (MP) nº 387 (convertida na Lei nº 11.578/2007), que alterou as regras das transferências voluntárias, criando os termos de compromisso, que permitiram aos municípios com restrições no Cadastro Único de Exigências para Transferência Voluntária para Estados e Municípios (CAUC) acessar os recursos do PAC (Loureiro, Teixeira e Ferreira, 2013).

QUADRO 4  
PISF

| Dimensão                            | Critérios  |  |  |                            |
|-------------------------------------|--|--|--|----------------------------|
|                                     | Organizações   | Coordenação  | Monitoramento  | Classificação <sup>1</sup> |
| Capacidades técnico-administrativas | 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                      |
|                                     | Agentes políticos  | Participação social  | Controle   | Classificação              |
| Capacidades políticas               | Intensas negociações no Congresso entre parlamentares e governadores contrários e favoráveis ao projeto.                                       | Atuação do CBHSF, vinculado ao CNRH, além de audiências públicas na fase de licenciamento ambiental. | Atuação intensiva e contínua do TCU, da CGU e do Ministério Público. | Alta                       |
|                                     | Inovação   |  | Execução   |                            |
| Resultados                          | Alta   |  | Baixa  |                            |
|                                     | Revisão do escopo do programa e incorporação do vetor de "revitalização", alteração das regras para transferências voluntárias aos municípios. |  | Menos de 40% das obras estão concluídas.                             |                            |

Fonte: Loureiro, Teixeira e Ferreira (2013).

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> A classificação é alta quando são atendidos os três critérios de avaliação; média quando são atendidos dois critérios; e baixa quando é atendido apenas um ou nenhum dos critérios.

### 5.1.5 Usina Hidrelétrica de Belo Monte (UHBM)

- **Objetivo.** O projeto da UHBM também apresenta uma longa história. Foi pensado inicialmente durante a ditadura militar, período em que foi construída a maioria das hidroelétricas existentes no país, posteriormente abandonado por vários anos e retomado no primeiro mandato do ex-presidente Lula como um projeto estratégico para o desenvolvimento nacional, o qual passou a fazer parte do PAC em 2007. Desde sua concepção inicial o projeto é marcado por conflitos entre duas coalizões, sendo uma que defende a solução hidroelétrica para a expansão da oferta de energia e suporte ao crescimento industrial (envolvendo as burocracias e estatais do setor elétrico e atores privados), e outra que enfatiza os riscos de degradação ambiental e de

violação dos direitos de populações atingidas (envolvendo as burocracias do setor ambiental, o Ministério Público e atores da sociedade civil local e internacional) (Pereira, 2013).

- Arranjo político-institucional. O arranjo que dá sustentação à implementação da UHBM envolve um conjunto amplo de burocracias federais, requisitos de interação com o Congresso Nacional e processos participativos envolvendo atores da sociedade civil. O núcleo decisório compreende as burocracias do setor elétrico – órgãos vinculados ao MME, como a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), as estatais do grupo Eletrobras e o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (Dnaee), além de órgãos da Presidência da República, como a Casa Civil e o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE).<sup>18</sup> São estes os atores que definem as principais características dos projetos, como a localização, o tamanho e a potência da usina. Desde a CF/1988, cabe ao Congresso Nacional aprovar o projeto, quando se trata de empreendimentos que afetam terras indígenas, após oitivas junto às comunidades. Por fim, o arranjo se completa com as burocracias do setor ambiental, como o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Ibama e o Instituto Chico Mendes da Biodiversidade (ICMBio), as quais, durante as fases do processo de licenciamento ambiental do empreendimento, mobilizam também outros órgãos envolvidos com regulação e garantia de direitos, como a Fundação Nacional do Índio (Funai), a Fundação Palmares, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), entre outros. Durante o licenciamento, devem ser conduzidos estudos técnicos e também consultas a múltiplos atores da sociedade civil sobre a viabilidade e o impacto socioambiental do empreendimento. A execução da obra, para Belo Monte, fica a cargo do grupo Norte Energia, formado por empresas estatais e privadas do setor elétrico, entre elas a Eletrobras, vencedor do leilão ocorrido em 2010 (Pereira, 2013).

---

18. O CNPE é um órgão de assessoramento do presidente da República com a função de propor políticas nacionais na área energética. O Decreto nº 3.520, de 21 de junho de 2000, define sua composição com doze representantes do Estado e dois da sociedade civil – “um representante da sociedade civil especialista em matéria de energia” e um assento para universidade brasileira. Dessa forma, além da desproporcionalidade numérica entre membros do Estado e da sociedade, a presença desta no conselho se limita à sociedade civil especializada, o que evidencia o caráter pouco inclusivo do conselho.

A *capacidade técnico-administrativa* promovida por esse arranjo pode ser considerada como média, em termos comparativos. Por um lado, é possível dizer que as burocracias do setor elétrico (órgãos federais e empresas estatais) dispõem de capacidade técnica suficiente para a elaboração do projeto (sobretudo, as revisões feitas ao longo dos anos 1990).<sup>19</sup> Por outro, no decorrer da implementação do projeto, observam-se problemas na coordenação do conjunto de órgãos governamentais envolvidos e no acompanhamento da sua execução. Ainda que a Casa Civil atue nesse caso, fazendo a articulação política dentro do governo, a história recente de Belo Monte tem sido marcada por conflitos intragovernamentais, sobretudo entre as burocracias do setor elétrico e ambiental, prejudicando a implementação das decisões e dos cronogramas estabelecidos. Com a inclusão da UHBM no PAC, a partir de 2007, os problemas de coordenação e monitoramento começam a ser mitigados, mas ainda assim persistem grandes atrasos na execução das obras (Pereira, 2013).

Por sua vez, a operação do arranjo da UHBM tem promovido *capacidades políticas* em nível relativamente baixo. Apesar de o arranjo formal prever a necessidade de aprovação do empreendimento pelo Congresso e mecanismos de participação social na fase de licenciamento, a realização desse processo apresentou limitações e teve pouca influência sobre os fóruns decisórios centrais (burocracia do setor elétrico). A pressa para a aprovação do projeto no Congresso, o qual tramitou pela Câmara e pelo Senado Federal em menos de um mês, no ano de 2005, impediu que fossem realizadas oitavas das comunidades indígenas. Em 2009, em resposta a uma ação civil pública impetrada pelo Ministério Público Federal (MPF), a Funai conduziu audiências em doze comunidades indígenas, as quais ainda seguiram sendo criticadas pelo MPF e pelos grupos sociais envolvidos. Da mesma forma, as audiências públicas conduzidas ao longo do processo de licenciamento apresentaram diversas falhas que limitaram a efetividade desse instrumento participativo como mecanismo de solução de conflitos, de aumento da legitimidade de projetos do governo e de conciliação de interesses.<sup>20</sup> Ainda que tais limitações tivessem sido superadas,

---

19. Em 1994, foi criado o grupo de trabalho composto por técnicos da Eletronorte, da Eletrobras e do Dnaee com o objetivo de reavaliar energeticamente a configuração estabelecida nos primeiros estudos da usina para confirmar a atratividade do empreendimento; atualizar os estudos ambientais, hidrológicos e de orçamento; e analisar e propor ações para a viabilização sociopolítica do empreendimento. Como resultado desse trabalho, o projeto de Belo Monte foi alterado a fim de minimizar os impactos ambientais de qualidade da água no rio Bacajá; eliminar a interferência do reservatório com a área indígena Paquiçamba; e diminuir a área de inundação do reservatório do Aproveitamento Hidrelétrico (AHE) Belo Monte, minimizando os custos com relocações (Pereira, 2013).

20. As principais críticas a estas audiências dizem respeito ao fato de ocorrerem somente nas fases finais do projeto, ao invés de incluírem as etapas de discussões iniciais; terem escopo limitado e caráter meramente informativo; não terem se preocupado com ampliar e pluralizar a representatividade dos participantes; e, por fim, não terem gerado nenhum tipo de sistematização ou devolutiva para os participantes (Pereira, 2013).

observa-se que a abertura à participação e à inclusão de uma pluralidade de atores no processo de implementação da UHBM se dá em uma etapa relativamente descolada do núcleo decisório da política no setor elétrico, conhecido por um padrão de atuação insulada e com baixa participação da sociedade. Assim, apesar de proporcionar a explicitação de interesses distintos, o processo participativo previsto no atual arranjo, seja nas audiências ou nas discussões do Congresso, apresenta pouca capacidade de processar conflitos e conciliar os distintos interesses e demandas envolvidos. Essa característica traz como consequência negativa para a implementação do projeto de Belo Monte a intensa judicialização, provocada em larga medida pelo MPF, e as interrupções e atrasos decorrentes.

- Resultados. Com relação aos resultados, percebe-se uma baixa execução. O projeto tem sido marcado por atrasos expressivos e sucessivos reveses, desde interrupções no processo de licenciamento da usina, motivadas por ações civis públicas, impetradas pelo Ministério Público, além de outros processos judiciais questionando a legalidade do processo, as paralisações das obras devido a greves de trabalhadores, diversas manifestações e ações de protesto dos grupos afetados. Nesse sentido, as dificuldades de resolução dos conflitos que permeiam o projeto repercutem em dificuldades de execução das ações.

No que tange à inovação, com a retomada do projeto da usina na década de 1990, foram introduzidas revisões importantes que o distanciam dos projetos de hidroelétricas do passado, como Tucuruí e Balbina, por exemplo. A adoção de tecnologia de fio d'água permite a produção de grande quantidade de energia com área de alagamento relativamente pequena. No entanto, após esse redesenho do projeto, não se verificam aperfeiçoamentos ou revisões que tenham emergido a partir do processo de implementação (Pereira, 2013).

QUADRO 5  
UHBM

| Dimensão                            | Critérios  |  |   |                            |
|-------------------------------------|--|--|---|----------------------------|
| Capacidades técnico-administrativas | Organizações   | Coordenação  | Monitoramento   | Classificação <sup>1</sup> |
|                                     | Presença de múltiplas organizações – ministérios (MME, MMA), Casa Civil, agência e órgãos reguladores (Aneel, Ibama, CNPE), autarquias (Dnaee, ICMBio, Funai), estatais (Grupo Eletrobras) e atores privados (Norte Energia) – com aportes variados de recursos (humanos, técnicos e financeiros), competências e funções. | História marcada por conflitos intragovernamentais entre burocracias do setor elétrico e setor ambiental, apesar de atuação da Casa Civil.       | Projeto integrante do PAC.  | Média                      |
| Capacidades políticas               | Agentes políticos  | Participação social  | Controle  | Classificação              |
|                                     | Críticas e contestações em relação às oitivas “realizadas” pelo Congresso Nacional para aprovação do empreendimento (trâmite de extrema urgência).   | Audiências públicas conduzidas ao longo do processo de licenciamento apresentaram falhas e efetividade limitada, deslocadas do núcleo decisório. | Não foi identificada atuação expressiva dos órgãos de controle (CGU e TCU), a não ser pela atuação do Ministério Público junto ao Judiciário. | Baixa                      |
| Resultados                          | Inovação   | Execução   |   |                            |
|                                     | Baixa<br>Após revisão do projeto nos anos 1990 (fio d’água), foram poucas as alterações significativas no projeto.   | Baixa<br>Interrupções, paralisações e atrasos sucessivos prejudicam a execução da obra.  |   |                            |

Fonte: Pereira (2013).

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> A classificação é alta quando são atendidos os três critérios de avaliação; média quando são atendidos dois critérios; e baixa quando é atendido apenas um ou nenhum dos critérios.

### 5.1.6 Revitalização da Indústria Naval (RIN)

- **Objetivo.** As iniciativas voltadas para a RIN tomam corpo a partir de meados dos anos 2000 e, posteriormente, integram o PAC com o duplo objetivo de ampliar a autonomia nacional no transporte marítimo e apoiar a indústria de petróleo e gás, por meio da construção de embarcações no Brasil. Para tal, fazia-se necessário promover o soerguimento da indústria naval nacional, a qual chegou a assumir posição de destaque no cenário internacional, nos anos 1960 e 1970, mas praticamente desapareceu no país durante os anos 1990. A promoção dessa indústria vem se materializando por meio de oferta de um volume expressivo de financiamentos subsidiados ao setor, associados a requisitos de conteúdo nacional e numa perspectiva de regionalização dos investimentos com a construção de estaleiros em diversos estados. Assim,

a RIN passou a ser entendida tanto como um componente estratégico de política industrial quanto como instrumento de estímulo à produção e ao emprego (Pires, Gomide e Amaral, 2013).

- Arranjo político-institucional. O arranjo político-institucional que dá amparo às iniciativas governamentais para a RIN envolve quatro atores centrais no ciclo de definição, execução e monitoramento de projetos: a Petrobras Transportes S.A. (Transpetro), o Ministério dos Transportes, os agentes financeiros e as empresas do setor (estaleiros e armadores). Tais atores se envolvem em um fluxo no qual empresas do setor naval (estaleiros e armadores, incluindo a Transpetro) formulam e apresentam projetos de construção de embarcações ao Conselho Diretor do Fundo de Marinha Mercante (CDFMM), vinculado ao Ministério dos Transportes, pleiteando financiamentos atrativos com recursos do Fundo de Marinha Mercante (FMM). Se aprovados, os projetos podem ser contratados aos agentes financeiros, os quais gerenciam o financiamento até a construção e operação da embarcação. Além destes atores centrais, interferem também na operação do arranjo, em diferentes momentos, o Senado Federal, na autorização e aprovação de leis e atos normativos, e os órgãos de controle (TCU, CGU e, nos casos de construção de estaleiros, Ibama).

Tal arranjo tem sido capaz de promover alta *capacidade técnico-administrativa*. Em primeiro lugar, ele envolve um conjunto de organizações com recursos humanos, técnicos e financeiros não desprezíveis. Ainda que o Ministério dos Transportes venha enfrentando carência de quadros qualificados, ele possui sob sua gestão o FMM e tem aprimorado seus procedimentos de avaliação de projetos de construção de embarcações. Desde 2005, a Transpetro, subsidiária da Petrobras, tem desempenhado papel central ao garantir encomendas volumosas, mobilizando e organizando as demandas e expectativas do setor privado. A atuação dos agentes financeiros – como o BNDES, Banco do Brasil (BB), CAIXA, Banco da Amazônia S/A (Basa) e Banco do Nordeste do Brasil (BNB) – também tem contribuído para a gestão das operações financeiras, uma vez que assumem os riscos e previnem prejuízos ao erário. Entre a demanda (estaleiros e armadores) e a oferta de financiamento (agentes financeiros), o CDFMM e o Departamento de Marinha Mercante (DMM), vinculados ao Ministério dos Transportes, atuam como entes de coordenação e monitoramento da execução dos projetos. Uma vez que faz parte da carteira



de projetos do PAC, a RIN conta também com *status* prioritário e com os instrumentos de acompanhamento e subsídio à implementação.

Já na dimensão das *capacidades políticas*, percebe-se que o atual arranjo tem desempenho relativamente alto, uma vez que dispõe de distintos fatores promotores da inclusão de atores, transparência e abertura ao escrutínio público, mesmo que ainda não se encontrem plenamente desenvolvidos. Em suas fases iniciais a RIN foi submetida a discussão e autorização pelo Senado Federal. Ainda que parlamentares tenham aprovado *ipsis literis* a proposta enviada pelo Executivo, o processo de aprovação suscitou audiências, pedidos de esclarecimento e levantou atenções sobre a necessidade de controle externo da política. Quanto à participação de atores sociais, em 2004, o CDFMM foi reformulado para incorporar a participação de empresários e trabalhadores dos setores de marinha mercante e de construção e reparação naval (além de incluir novos atores governamentais). Com isso, as decisões sobre investimentos no setor passaram a caber a um órgão colegiado, no qual a avaliação de projetos é feita conjuntamente por representantes do governo e da sociedade civil (empresários e trabalhadores). Apesar da abertura, ainda resta ao CDFMM aprimorar a qualidade das suas avaliações e ampliar a participação dos atores não governamentais. Finalmente, destaca-se a atuação intensiva dos órgãos de controle (tanto o TCU quanto a CGU), na fiscalização dos procedimentos e das aplicações dos recursos.

- Resultados. Quanto aos resultados, percebe-se um alto desempenho na dimensão da execução. Desde meados dos anos 2000, é possível dizer que as ações governamentais voltadas para a RIN brasileira têm sido bem-sucedidas em promover investimentos no setor e estimular a demanda, dado o volume crescente de recursos transacionados e de empregos gerados ano a ano.

No que se refere à inovação, a análise dos processos de implementação sugere que mudanças e aperfeiçoamentos das iniciativas governamentais estão em curso, como a melhoria dos procedimentos de avaliação de pedidos de financiamento, de monitoramento das obras e projetos aprovados e aperfeiçoamentos da gestão de risco financeiro. No entanto, ainda verificam-se limitações quanto à mensuração e à verificação do cumprimento das exigências de conteúdo local, além dos incentivos para inovação industrial e fortalecimento da competitividade internacional (Pires, Gomide e Amaral, 2013).

QUADRO 6  
RIN

| Dimensão                            | Critérios  |  |  |   |
|-------------------------------------|--|--|--|---|
|                                     | Organizações   | Coordenação  | Monitoramento  | Classificação <sup>1</sup>  |
| Capacidades técnico-administrativas | Presença de múltiplas organizações – Ministério dos Transportes, fundo público setorial (FMM), empresas e agentes financeiros estatais (Petrobras, Transpetro, BNDES, BB, CAIXA, Basa, BNB) e atores privados (estaleiros e armadores) – com aportes variados de recursos (humanos, técnicos e financeiros), competências e funções. | Por meio do seu poder de compra a Petrobras e a Transpetro organizam a demanda do setor privado (garantindo estabilidade das encomendas e canalização via FMM); o CDFMM, por sua vez, atua como coordenação intragovernamental, tendo representação de vários ministérios e agências governamentais. | CDFMM, Transpetro e agentes financeiros acompanham e fiscalizam a execução das obras nos estaleiros. Além disso, o projeto integra a carteira de investimentos do PAC. | Alta  |
| Capacidades políticas               | Agentes políticos  | Participação social  | Controle   | Classificação   |
|                                     | Endividamento da Transpetro e sua atuação no arranjo foram submetidos à autorização do Senado Federal, envolvendo pedidos de esclarecimentos e audiências públicas.  | CDFMM incorpora participação de empresários e trabalhadores do setor, os quais têm direito a voz e voto nas decisões sobre financiamentos.   | Atuação intensiva dos órgãos de controle (tanto o TCU quanto a CGU), na fiscalização dos procedimentos e das aplicações dos recursos.                                  | Alta  |
| Resultados                          | Inovação   |  | Execução   |   |
|                                     | Média  | Aprimoramento dos processos de avaliação, monitoramento e gestão de riscos. Mas ainda há limitações quanto à mensuração das exigências de conteúdo local.  | Alta   | Alcance de níveis satisfatórios em relação às metas propostas de investimento e emprego no setor. |

Fonte: Pires, Gomide e Amaral (2013).

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> A classificação é alta quando são atendidos os três critérios de avaliação; média quando são atendidos dois critérios; e baixa quando é atendido apenas um ou nenhum dos critérios.

### 5.1.7 Plano Brasil Maior (PBM)

- **Objetivo.** A atual política industrial do governo federal é o Plano Brasil Maior: inovar para competir, competir para crescer, anunciado em 2011, com o propósito de fortalecer a capacidade de inovação e a competitividade econômica do setor industrial. A proposta revela o viés de uma política de transformação da plataforma produtiva, contemplando um conjunto variado de instrumentos – nas dimensões fiscal e tarifária, financeira e institucional – voltados para dezenove setores econômicos (Schapiro, 2013).
- **Arranjo político-institucional.** O PBM tem um arranjo político-institucional complexo e descentralizado que envolve instâncias de gerenciamento e

deliberação superior e coordenações para articulação e formulação das ações. No primeiro nível, o PBM conta com um grupo executivo, um comitê gestor e um conselho superior. O grupo executivo é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e conta com representantes dos seguintes órgãos: Casa Civil, MF, MPOG e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), BNDES e Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP). Já o comitê gestor é formado pelos titulares dos seguintes órgãos: MPOG, MF, MCTI, MDIC, e Casa Civil da Presidência da República. Finalmente, na cúpula da estrutura de governança está o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), órgão de aconselhamento superior da política industrial, que é composto por quatorze membros da sociedade civil, indicados pela presidente da República, além de treze ministros de Estado e pelo presidente do BNDES, sendo presidido pelo ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Abaixo dessa estrutura de direcionamento, o PBM prevê dezenove coordenações setoriais e nove coordenações sistêmicas, compostas por representantes do governo, das indústrias e dos trabalhadores que permitem uma interface entre o governo federal e o setor industrial, por meio de reuniões periódicas (Schapiro, 2013).

Esse arranjo tem apresentado dificuldades no que tange à operacionalização dos objetivos da política, revelando *capacidades técnico-administrativas* relativamente baixas. Por envolver um conjunto amplo de burocracias federais, a principal deficiência do arranjo diz respeito à coordenação intragovernamental. O PBM não é centralizado em uma única agência de Estado, funcionando como uma espécie de “*hub* institucional” das diferentes agências e órgãos de governo. Assim, o arranjo do PBM revela-se como uma “estrutura institucional oca”, já que as competências decisórias formais não estão ali, mas nos órgãos constituintes (ministérios, autarquias, empresas estatais e bancos públicos). Ainda que os grupos, comitês e coordenações possam, em tese, promover o encontro dos atores e a sua coordenação, as medidas continuam demandando um processo administrativo interno em cada órgão – as leis e os decretos, entre outros instrumentos, continuarão tramitando entre os diversos órgãos formalmente competentes e o seu *enforcement* depende da ação dos respectivos órgãos constituintes. Um sintoma da ausência de centralidade de um órgão setorial responsável é o fato de que, a despeito da existência do MDIC, o ministério que mais participa da elaboração dos instrumentos adotados

no PBM é o MF. Embora a ABDI tenha sido criada em 2004 como uma resposta aos problemas de coordenação da política industrial brasileira, ela tem enfrentado limitações políticas e jurídicas, que acabam por comprometer a realização desse papel. Além de ser deslocada do centro decisório do governo, como serviço social autônomo, a ABDI encontra limites formais e materiais para exercer a coordenação de políticas públicas (Schapiro, 2013).

Da mesma forma, como verificado na dimensão técnico-administrativa, as *capacidades políticas* promovidas pelo arranjo do PBM comparativamente são baixas. Embora o arranjo formal tenha estabelecido coordenações setoriais e sistêmicas, contando com a participação dos atores interessados na política na formulação interativa e responsiva à realidade dos diferentes setores, nota-se, na prática, um funcionamento deficiente e uma rotina irregular desses fóruns participativos. Apesar de o regimento prever reuniões ordinárias trimestrais, a periodicidade tem sido irregular, os calendários não são públicos nem previamente anunciados, e as atas das reuniões apresentam temas abertos, que vão desde a composição do próprio conselho até balanços setoriais. Além disso, a primeira reunião do CNDI, organismo central de coordenação da política e composto por representantes do governo e da sociedade civil, atrasou cerca de três meses e o relatório do encontro, bastante genérico, concentra-se apenas em descrever novamente a governança da política e indicar as medidas já anunciadas. Finalmente, a composição desses fóruns não obedece a um critério prévio, público e formal (Schapiro, 2013).

- Resultados. A avaliação dos seus resultados sugere que sua execução e nível de inovação decorrente do processo de implementação são relativamente baixos. Nota-se uma defasagem entre as diretrizes originais da política e as medidas colocadas em execução.<sup>21</sup> Embora o PBM tenha sido concebido para incentivar a inovação industrial, os instrumentos implementados até o momento têm se concentrado em alívios setoriais, conduzidos por meio de reformas horizontais e medidas que atendem aos segmentos tradicionais, de *commodities* e bens duráveis. Em boa parte dos casos, os programas parecem ter como referência a agenda do “custo Brasil”, direcionando-se majoritariamente para a redução de encargos e barateamento de recursos financeiros para aprimorar as condições de produção da malha industrial

---

21. Schapiro (2013) identifica, entre as medidas do PBM, aquelas que têm sido levadas à implementação, mas não realiza uma avaliação da implantação completa e dos resultados destas medidas.

existente. Assim, a execução tem se mostrado em nível relativamente baixo, em função de o PBM enfrentar dificuldades em levar a cabo o conjunto de medidas originalmente propostas e estar implementando até o momento apenas parte delas. Semelhantemente, a inovação emergente do processo de implementação pode, também, ser considerada baixa em função da reprodução de práticas que já estavam consolidadas em políticas industriais anteriores (Schapiro, 2013).

QUADRO 7  
PBM

| Dimensão                            | Critérios  |  |  |                            |
|-------------------------------------|--|--|--|----------------------------|
| Capacidades técnico-administrativas | Organizações   | Coordenação  | Monitoramento  | Classificação <sup>1</sup> |
|                                     | Presença de múltiplas organizações – cinco ministérios (MDIC, Casa Civil, MF, MPOG, MCTI), agências estatais de fomento (FINEP e BNDES) e uma agência paraestatal (ABDI) – com aportes variados de recursos (humanos, técnicos e financeiros), competências e funções. | Apesar de prever estruturas de coordenação setoriais e sistêmicas (com representantes governamentais e do setor privado), o processo decisório e a execução de medidas seguem processos descentralizados e descoordenados em cada órgão. Não há uma agência com capacidade de coordenação central. | Não há processo intensivo de monitoramento, seguindo a mesma lógica descentralizada e descoordenada. | Baixa                      |
| Capacidades políticas               | Agentes políticos  | Participação social  | Controle   | Classificação              |
|                                     | Não há indícios de uma presença ou articulação intensa do Congresso Nacional.  | Apesar da previsão de espaços de interação entre atores governamentais e representantes do setor industrial, o funcionamento desses fóruns e câmaras é irregular e deficiente. A composição desses espaços de interação não obedece a um critério prévio, público e formal.                        | Não se identificou atuação intensiva dos órgãos de controle.   | Baixa                      |
| Resultados                          | Inovação   | Execução   |  |                            |
|                                     | Baixa<br>Poucas revisões e reprodução de práticas que já estavam consolidadas em políticas industriais anteriores.   | Baixa<br>Há defasagem entre as diretrizes originais da política e as medidas colocadas em execução.  |  |                            |

Fonte: Schapiro (2013).

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> A classificação é alta quando são atendidos os três critérios de avaliação; média quando são atendidos dois critérios; e baixa quando é atendido apenas um ou nenhum dos critérios.

### 5.1.8 Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)

- **Objetivo.** O PRONATEC foi lançado em 2011, dando continuidade a políticas anteriores de expansão da educação profissional e amalgamando um

conjunto diversificado de iniciativas preexistentes e novas de ampliação de infraestrutura de ensino (expansão da rede federal), assistência financeira e técnica (ofertas de bolsas-formação, financiamento a alunos e instituições, cursos a distância) e articulação com atores governamentais, nos estados e municípios, e com atores não governamentais para ampliar o acesso a essa modalidade de ensino. O PRONATEC tem como objetivo central democratizar o acesso da população brasileira à educação profissional e tecnológica (EPT) de qualidade, tendo como meta oferecer 8 milhões de vagas para brasileiros de diferentes perfis nos próximos quatro anos (Cassiolato e Garcia, 2014).

- Arranjo político-institucional. O PRONATEC possui um arranjo político-institucional complexo, no qual a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (SETEC/MEC) ocupa um papel nodular e responde pela coordenação do Sistema Nacional de Ensino Profissional e Tecnológico. Compõe este sistema um conjunto variado de atores, tanto governamentais quanto privados, que atuam na oferta e na demanda por educação técnica. No lado da oferta, figuram as instituições que integram a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, as redes estaduais, o Sistema “S”<sup>22</sup> e as instituições privadas de EPT credenciadas a operarem com financiamento estudantil. No lado da demanda, têm-se os ministérios, estados e secretarias de governo, encarregados de mapear, qualificar e encaminhar solicitações de cursos. Esse conjunto de atores opera um leque de ações variado que inclui concessão de bolsas-formação, financiamento estudantil, oferta de cursos a distância, acesso gratuito a cursos de formação oferecidos pelo Sistema “S”, reforma e ampliação de escolas existentes, além da expansão da rede federal (Cassiolato e Garcia, 2014).

Esse arranjo tem sido capaz de promover alta *capacidade técnico-administrativa* quando comparado às outras políticas estudadas. O principal desafio do PRONATEC é o da articulação deste conjunto de atores na direção da execução das metas previstas.

---

22. As entidades que compõem o Sistema “S” são as seguintes: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem na Indústria (Senai); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP); Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes (SENAT); Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC); Serviço Social do Comércio (SESC); Serviço Social de Transportes (SEST); Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (Sebrae); e Serviço Social da Indústria (Sesi).

Para tal, o arranjo atual se beneficia de uma base legal recentemente construída, que tem se mostrado apropriada, de dotações orçamentárias que evoluíram de R\$ 720 milhões, em 2003, para aproximadamente R\$ 8 bilhões, em 2012, além da atuação intensiva da SETEC. Apesar do *deficit* na quantidade de recursos humanos disponíveis no órgão, observa-se forte envolvimento e dedicação da equipe dirigente, a qual possui experiência acumulada na área. Além disso, diferentemente das políticas do passado nessa área, o arranjo dispõe de mecanismos de coordenação e monitoramento que têm se mostrado eficazes. Na dimensão intragovernamental, a orientação presidencial tem sido clara no sentido de garantir ao PRONATEC centralidade na organização da demanda dos diversos ministérios por ações de qualificação e na estimulação à inovação e melhoria nas instituições que integram a rede federal. No plano intergovernamental, o arranjo atual prevê modalidades ágeis de assistência técnica e financeira – Brasil Profissionalizado e Plano de Ação Articulada (PAR) – e de aporte de recursos da bolsa-formação sem a necessidade de convênios, além de fóruns nacional e estaduais para pactuação. Nas interações com o setor privado, preveem-se tanto interações para identificação mais precisa das demandas como incentivos para a adoção das medidas (como bolsas e outros financiamentos). Finalmente, a SETEC também dispõe de ferramentas para o acompanhamento da execução das ações, por meio do Sistema Nacional de Informação de Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC) (Cassiolato e Garcia, 2014).

O arranjo do PRONATEC também tem sido capaz de promover *capacidades políticas* relativamente altas. Além de o programa ter sido submetido à discussão e a influências do Congresso Nacional, o arranjo atual inclui mecanismos de participação nos níveis local, regional e nacional. Quando submetido à aprovação no Congresso, o projeto de lei recebeu diversas propostas de emendas durante sua tramitação pela Câmara e pelo Senado. Na primeira, destaca-se ainda a realização de audiências públicas para discussão do projeto em seis capitais. Após as discussões, foram aprovadas três revisões que contribuíram para o aperfeiçoamento do projeto inicial, envolvendo atenção para públicos específicos, sendo eles: *i*) deficientes; *ii*) trabalhadores da agricultura familiar, os silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores; e *iii*) reserva às regiões Norte e Nordeste de pelo menos 30% dos recursos financeiros a serem transferidos às instituições de EPT. Além da emenda aprovada, na sequência foram também aprovadas leis que dispunham sobre apoio técnico e financeiro da União aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal e sobre o estabelecimento de cotas para estudantes que tenham cursado o ensino médio em escolas públicas, que fossem oriundos de famílias com

renda *per capita* igual ou inferior a 1,5 SM e para pretos, pardos e indígenas. Todas estas medidas convergiram para o objetivo de ampliar o acesso à EPT. Finalmente, destacam-se mecanismos existentes para a consulta e o diálogo com atores sociais, como os fóruns estaduais, compostos por atores governamentais, rede ofertante e sociedade civil (representantes dos trabalhadores e estudantes), articulações com os conselhos de dirigentes das escolas técnicas vinculadas à rede federal ou ao Sistema “S”, e os processos de audiência pública para a construção de ofertas de cursos e a definição de currículos nas instituições de ensino. Assim, o arranjo do PRONATEC oferece mecanismos para a articulação da oferta e a demanda de ensino, assim como para o controle social das ações do programa (Cassiolato e Garcia, 2014).

- Resultados. Apesar dos poucos anos de existência do programa, o ritmo de implantação do conjunto de ações que o compõe tem sido acelerado. As matrículas em cursos dobraram de 2011 para 2012, e há indicativos de que a meta para o quadriênio será alcançada. Ainda há desafios relevantes no que tange à evasão, mas medidas têm sido tomadas no sentido de aperfeiçoar a adequação da oferta de cursos às demandas locais e regionais, e do recrutamento de professores com perfil compatível com as atividades.

Quanto às inovações decorrentes do processo de implementação, o PRONATEC tem se mostrado um terreno fértil às experimentações e aos aprendizados. Desde o seu lançamento, novas leis foram aprovadas pelo Congresso introduzindo aperfeiçoamento ao programa, como a previsão de apoio técnico e financeiro aos estados e municípios e políticas de cotas nos institutos federais. Além disso, verifica-se o aperfeiçoamento dos mecanismos de articulação federativa com o setor privado e dos processos participativos de construção das propostas de curso de educação técnica e profissional (Cassiolato e Garcia, 2014).



QUADRO 8  
PRONATEC

| Dimensão                            | Critérios  |   |   |                            |
|-------------------------------------|--|---|---|----------------------------|
| Capacidades técnico-administrativas | Organizações   | Coordenação   | Monitoramento   | Classificação <sup>1</sup> |
|                                     | Presença de múltiplas organizações – ministério (MEC), redes federal e estaduais de educação profissional e tecnológica, o Sistema “S” e as instituições privadas – com aportes variados de recursos (humanos, técnicos e financeiros), competências e funções.  | SETEC/MEC coordena o Sistema Nacional de Ensino Profissional e Tecnológico. Prioridade presidencial ao programa contribui para a coordenação intragovernamental. Há mecanismos, recursos e incentivos para a coordenação intergovernamental.  | Acompanhamento da execução das ações por meio do SISTEC.  | Alta                       |
| Capacidades políticas               | Agentes políticos  | Participação social   | Controle  | Classificação              |
|                                     | Quando apresentado ao Congresso, o projeto foi submetido a audiências públicas em seis capitais e recebeu diversas propostas de emendas. Posteriormente, novas leis aprovadas pelo Congresso voltaram a introduzir alterações no programa (ampliação do acesso). | Existem mecanismos para consulta e diálogo com atores sociais, como os fóruns estaduais, compostos por atores governamentais, rede ofertante e sociedade civil, além de articulações com os conselhos de dirigentes das escolas técnicas e audiências públicas para a construção de currículos. | CGU e TCU acompanham a execução dos componentes do programa.  | Alta                       |
| Resultados                          | Inovação   |   | Execução  |                            |
|                                     | Alta<br>Introdução de medida para a ampliação do acesso, além de apoio técnico e financeiro para municípios.   |   | Alta<br>Alcance de níveis satisfatórios em relação às metas propostas em termos de oferta de cursos e matrículas. |                            |

Fonte: Cassiolato e Garcia (2014).

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> A classificação é alta quando são atendidos os três critérios de avaliação; média quando são atendidos dois critérios; e baixa quando é atendido apenas um ou nenhum dos critérios.

## 5.2 Relações entre arranjos, capacidades e resultados

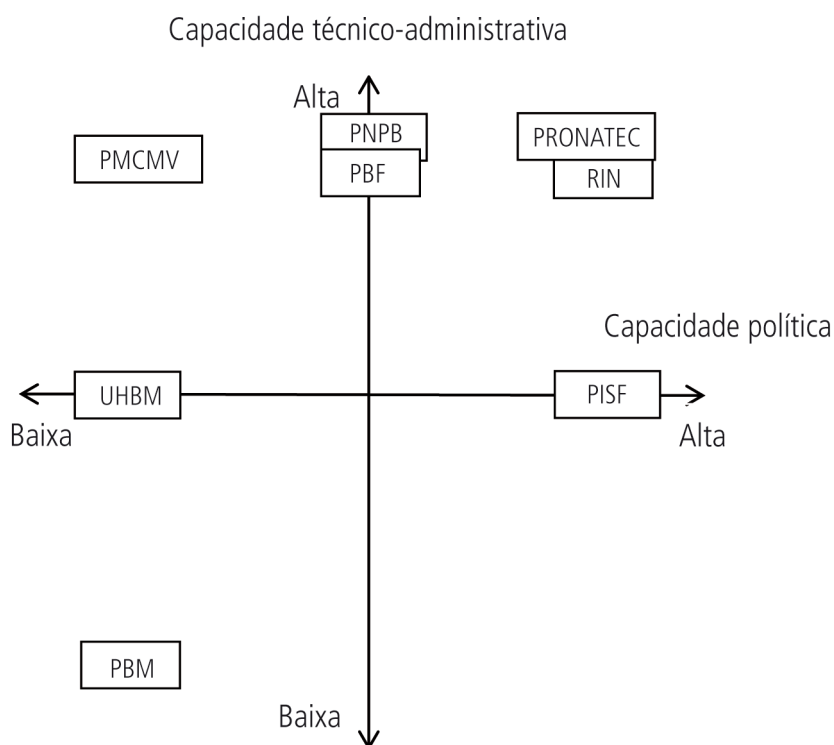
Compreender como e em que medida os arranjos político-institucionais promovem as capacidades estatais e explicam os resultados obtidos pelas políticas públicas é a motivação central deste estudo. Na subseção anterior, os casos foram analisados isoladamente de forma a ressaltar seus objetivos, os arranjos político-institucionais, as capacidades técnico-administrativas e políticas por eles constituídas (ou não) e os resultados produzidos, em termos de execução e inovação.

Esta subseção se dedica a analisar comparativamente as relações entre arranjos, capacidades e resultados no interior dos casos e identificar padrões emergentes entre

eles. Além da identificação destes padrões, busca-se também compreender os mecanismos explicativos que associam a vigência de um tipo de arranjo e suas características aos resultados produzidos. Isto é, de que forma os elementos de capacidades técnico-administrativa e política, produzidos (ou não) pelos arranjos, influenciam os padrões de execução e inovação observados nos casos.

Partindo-se, primeiramente, da avaliação comparativa das capacidades que os arranjos de cada caso foram capazes (ou não) de proporcionar, tem-se a seguinte distribuição, disposta no gráfico 2. Na parte superior do eixo horizontal, encontram-se os casos cujos arranjos apresentaram alta capacidade técnico-administrativa (PMCMV, PNPB, PBF, PRONATEC e RIN). Na parte inferior, há o caso cujo arranjo apresentou capacidades técnico-administrativas baixas (PBM), somado aos que apresentaram níveis medianos (UHBM e PISF).

GRÁFICO 2

**Avaliação relativa das capacidades estatais**

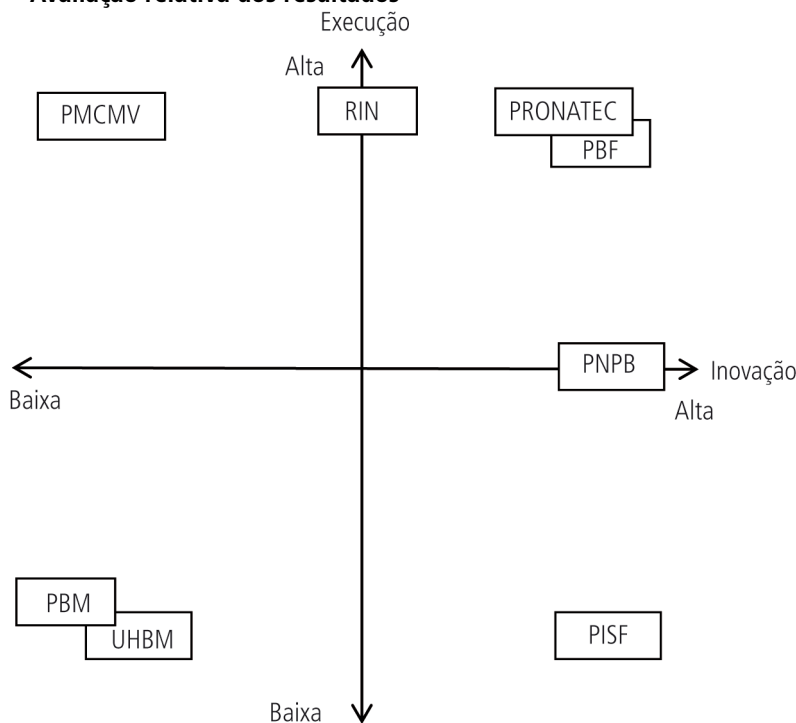
Elaboração dos autores.

Ainda no gráfico 2, a observação do eixo vertical indica que os casos cujos arranjos exibiram capacidades políticas limitadas ou baixas se situam à esquerda (PMCMV, UHBM e PBM), ao passo que os situados à direita são aqueles cujos arranjos ofereceram capacidades políticas altas (PRONATEC, RIN e PISF). Dois casos, ainda, situaram-se sobre o eixo vertical, indicando capacidades políticas em nível médio (PNPB e PBF).

Em seguida, observando-se a distribuição relativa dos casos quanto aos seus resultados, o gráfico 3 posiciona cada política ou programa em relação às duas dimensões analisadas, representadas nos dois eixos: execução (eixo vertical) e inovação (eixo horizontal). Assim, na parte superior do gráfico temos programas que apresentaram alto nível de execução (PMCMV, RIN, PRONATEC e PBF), seguidos pelo PNPB (nível médio). Na porção inferior do gráfico, encontram-se os que apresentaram níveis baixos de execução (PBM, UHBM e PISF). Quanto à dimensão da inovação, os casos situados no lado direito apresentaram nível alto (PRONATEC, PBF, PNPB e PISF), seguidos pela RIN (nível médio). Do lado esquerdo, situam-se as políticas que apresentaram, comparativamente, os menores níveis de inovação (PMCMV, PBM e UHBM).

GRÁFICO 3

**Avaliação relativa dos resultados**



Elaboração dos autores.

A superposição entre os gráficos 2 e 3 revela algumas interpretações possíveis, relacionando capacidades estatais e os resultados produzidos pelas políticas. A presença de alguns casos no mesmo quadrante nos dois gráficos sugere que programas que possuem arranjos portadores de altas capacidades técnico-administrativas e políticas também são aqueles que exibem altas taxas de execução e inovação. De forma simetricamente oposta, programas com arranjos portadores de baixas capacidades técnico-administrativas e políticas também são aqueles que exibem baixos níveis de execução e inovação.

No entanto, as relações ficam mais claras quando se desagregam os eixos de análise que compõem os tipos de arranjos e de resultado. A partir daí, é possível perceber de forma mais evidente o que segue.

- 1) Alta capacidade técnico-administrativa parece estar associada à promoção de altas taxas de execução (correspondência entre as partes superiores dos gráficos). Essa relação é visível em casos como PMCMV, PBF, PRONATEC e RIN. Essa mesma relação, porém em sentido negativo (isto é, capacidades técnico-administrativas relativamente mais baixas se associam com execução relativamente mais baixa), também é perceptível no PBM, UHBM e PISF.
- 2) Alta capacidade política parece estar associada à alta inovação (correspondência entre as porções à direita dos gráficos), como verificado nos seguintes casos: PRONATEC e PISF, e de forma um pouco menos intensa no PNPB e PBF (nível médio de capacidade política) e RIN (nível médio de inovação). Em sentido oposto, o PMCMV, o PBM e a UHBM (presentes ao lado esquerdo em ambos os gráficos) sugerem que baixas capacidades políticas podem estar associadas à ocorrência de baixa inovação.

Certamente, a identificação dessas relações entre as características dos arranjos e os tipos de resultados observados precisa ser aprofundada. A comparação entre os casos aponta para possíveis associações que requerem exploração no seu interior, para compreensão de como se processam essas relações. Isto é, de que forma altas capacidades técnico-administrativas promovem alto nível de execução? Ou por que altas capacidades políticas explicariam a emergência de inovações na implementação das políticas? Por meio de que mecanismos e processos as relações identificadas se materializam? A seguir,

examinam-se os mecanismos explicativos que estabelecem relações entre os tipos de arranjos e os tipos de resultados observados.

### 5.2.1 Mecanismos explicativos da relação entre capacidades técnico-administrativas e execução

O exame das capacidades técnico-administrativas dos arranjos político-institucionais dos programas estudados revelou, em praticamente todos eles, o envolvimento de uma diversidade expressiva de organizações estatais e não estatais. Em cada um dos casos analisados, a presença e a atuação de ministérios, agências, autarquias, empresas estatais, organismos paraestatais, órgãos colegiados, empresas privadas, associações civis, entre outros, proporcionaram aportes de recursos (sejam eles humanos, financeiros ou tecnológicos), competências técnicas e legais, além do desempenho de diferentes funções que, em conjunto, contribuíram para a operação de cada um dos arranjos estudados. Assim, no que tange a este critério, observou-se pouca variação.

No entanto, apesar destas semelhanças quanto à presença de variadas organizações, foram percebidas heterogeneidades importantes na existência e na operação de *mecanismos de coordenação* entre elas. Trata-se dos mecanismos que dotam os arranjos de capacidade de fazer as engrenagens estatais se moverem em favor da execução dos objetivos e metas dos programas, combinando recursos e competências, por um lado, e evitando desarticulações e impasses internos, por outro. Assim, ao examinarem-se os casos que apresentaram alto nível de execução, em comparação aos que mostraram níveis relativamente baixos, percebeu-se a importância de mecanismos ativos de coordenação – seja no nível intragovernamental, intergovernamental, ou entre atores estatais e não estatais – para que a presença e a atuação de um conjunto variado de burocracia se traduzam na promoção efetiva de resultados.

No nível intragovernamental, o PMCMV e o PNPB revelaram a importância do desempenho da coordenação por órgãos centrais como a Casa Civil. Nestes casos, tal órgão atuou como um “superministério”,<sup>23</sup> definindo diretrizes, articulando os demais órgãos envolvidos, atenuando possíveis conflitos entre eles e, principalmente, cobrando resultados. Isso fez com que a implementação das ações seguisse um fluxo coerente e continuado entre os diversos atores envolvidos nos dois arranjos citados. Nos casos de

---

23. Tal como aponta Edigheji (2010), a atuação de órgãos superiores e com capacidade hierárquica (“superministérios”) foi uma marca das experiências dos Estados desenvolvimentistas do Leste Asiático.

políticas incluídas no PAC, como a RIN, instâncias como o Grupo Executivo (GEPAC), o Comitê Gestor (CGPAC) e proporcionaram as articulações intragovernamentais necessárias à implementação das ações. No PRONATEC e no PBF, as próprias burocracias setoriais, respectivamente a SETEC/MEC e a SENARC/MDS, adquiriram capacidades de articulação institucional em função da priorização destes programas conferida pela Presidência da República. Como relatado por um entrevistado: “A presidente Dilma definiu: educação profissional é PRONATEC. Isso faz com que a SETEC seja responsável pela articulação da demanda por qualificação profissional dos ministérios” (Cassiolato e Garcia, 2014). Por fim, em todos estes casos, observou-se também o papel de conselhos e comissões em proporcionar oportunidades para articulações entre atores governamentais, como no CDFMM ou na CEIB/PNPB.

Mecanismos de coordenação intergovernamental e também entre atores estatais e não estatais se mostraram importantes em traduzir recursos e instrumentos burocráticos em ações e resultados. Nos casos dos arranjos que envolvem relações entre burocracias do governo federal e dos governos subnacionais, como o PMCMV, o PRONATEC e o PBF, destaca-se o papel de fóruns nacionais e estaduais, de comissões bipartites e tripartites e, também, de empresas estatais como a CAIXA na articulação com estados e municípios para a execução dos programas.

No caso da RIN, outra estatal, a Transpetro, apresentou-se como fundamental na estimulação dos interesses privados e na articulação das demandas por financiamento público. E, finalmente, no PNPB, o Selo Combustível Social funcionou como efetivo instrumento de organização da cadeia produtiva do biodiesel, articulando os atores privados envolvidos desde o fornecimento de matéria-prima à distribuição do combustível.

Em contraste com estes exemplos em que mecanismos de coordenação foram importantes para traduzir a oferta de organizações e instrumentos burocráticos em ações e resultados, os casos do PBM e da UHBM sugerem que a ausência ou debilidade destes instrumentos compromete a execução dos objetivos de programas. No caso específico da UHBM, conflitos intragovernamentais emergiram durante a fase de licenciamento ambiental do projeto, provocando atritos e atraso na implementação. Somente após ter sido incluída no PAC, perceberam-se avanços no sentido da viabilização burocrática da obra. Já para o PBM, apesar da previsão de espaços de articulação entre as diversas burocracias envolvidas no arranjo, a ausência de um ator que ocupe o centro decisório

e que tenha capacidade de orientar e influenciar os rumos dos demais tem prejudicado o andamento da execução das medidas previstas no plano.

Outra variação importante entre os casos e que contribui para explicar as relações entre capacidades técnico-administrativas e execução diz respeito aos *mecanismos de monitoramento*. Esses mecanismos dotam os arranjos de capacidade de acompanhamento da execução das ações, gerando informações importantes sobre os gargalos e obstáculos a serem superados e correções de rumos a serem feitas, contribuindo para que os resultados ocorram nos prazos estabelecidos. Casos que integram o PAC, como o PMCMV e a RIN, se beneficiaram da operação das “salas de situação”, as quais analisam informações, acompanham os cronogramas físico e financeiro e gerenciam restrições que possam afetar o desempenho do programa. Para o PRONATEC e o PBF, o monitoramento tem sido realizado por meio de sistemas informatizados e bases de dados, como o CadÚnico, o IGD e o SISTEC, os quais permitem aos gestores acompanhar a execução das ações e identificar problemas e os locais nos quais se manifestam.

Assim, entre o conjunto de casos analisados, observa-se que o alcance de níveis de execução relativamente altos (PRONATEC, RIN, PBF e PMCMV) se deveu à operação combinada de *organizações competentes e com recursos disponíveis, mecanismos de coordenação e de monitoramento*, elementos definidores de uma capacidade técnico-administrativa também alta. A ausência desses mecanismos em outros casos, os quais apresentam desempenho diverso (baixa execução), contribui para a percepção de sua relevância explicativa.

### 5.2.2 Mecanismos explicativos na relação entre capacidades políticas e inovação

A comparação entre os casos estudados leva à percepção de uma relação entre capacidades políticas e a emergência de inovações ao longo da execução dos programas. Um exame mais detido dos casos permite identificar de que modo a atuação do Congresso Nacional (e de seus parlamentares), a vigência de instâncias de participação social e a atividade dos órgãos de controle têm contribuído para a promoção de inovações.

Destacando-se primeiramente os casos dos programas cujos objetivos já envolviam conflitos – como o PISF (entre coalizões de representantes de estados ganhadores e perdedores de água), o PNPB (entre a indústria do biodiesel e a agricultura familiar) e a UHBM (entre a população local e ativistas ambientais, de um lado, e a burocracia e empresas do setor elétrico, de outro) –, torna-se possível perceber como mecanismos de inclusão de atores,

de seus interesses e de processamento de divergências permitiram a transformação de conflitos em aprimoramentos e revisões dos programas. No caso do PISE, as tensões se desdobraram em blocos de parlamentares favoráveis e contrários ao projeto, elevando o debate sobre o tema. Mas cabe destacar o papel desempenhado pelo CBHSF, que acabou se convertendo em um espaço de articulação dos interesses contrários ao projeto de transposição. Essa arena participativa promoveu a mobilização política, institucional e popular e serviu de lócus para a formulação de propostas alternativas, resultando na repactuação do escopo inicial do projeto e na incorporação dos objetivos de revitalização do rio São Francisco, beneficiando também as regiões que virão a ser prejudicadas com a transposição das águas<sup>24</sup> (Loureiro, Teixeira e Ferreira, 2013).

Semelhantemente, no PNPB, a existência de múltiplos canais de expressão de interesses tem contribuído para o equilíbrio entre os objetivos de expansão da indústria do biodiesel e a inclusão da agricultura familiar. O Congresso Nacional tem sido arena importante de articulação dos interesses da indústria pela ampliação da produção e consumo do biodiesel, por meio da atuação da Frente Parlamentar do Biodiesel. Já os espaços de participação criados pelo Poder Executivo têm servido para incluir também a expressão e manifestação dos interesses dos agricultores familiares, por meio de audiências e consultas públicas e formação de grupos de trabalho para definição e revisão do marco regulatório para o setor. Lembrando que nessas mesmas arenas os demais atores sociais interessados na cadeia do biodiesel, como a própria indústria e a agricultura industrial, também têm espaços para expressar seus interesses. Assim, os distintos interesses têm se manifestado e têm sido equilibrados na implementação do programa (Pedroti, 2013).

Situação diversa se observa na UHBM, na qual os distintos atores envolvidos não tiveram as mesmas oportunidades de influência no processo. Por um lado, o Congresso não demonstrou a devida atenção com a promoção de debates sobre o tema. Por outro, as audiências públicas e oitivas realizadas foram criticadas pela forma como foram promovidas e por não influírem no núcleo decisório do setor elétrico. Ao não serem tratadas e contempladas, as demandas dos opositores ao projeto se direcionaram ao Poder Judiciário. Assim, além de não promover inovações, a ausência de capacidade política nesse caso repercutiu também em obstáculos à execução do projeto (Pereira, 2013).

---

24. Estima-se que as ações do componente de revitalização chegaram a ter, aproximadamente, o mesmo volume de recursos das ações do componente de transposição.



Em outro conjunto de casos, a atuação do Congresso e de instâncias participativas tem provocado atenção a “novos” públicos beneficiários dos programas ou “novas” formas e dimensões de atuação destes. O caso do PRONATEC é exemplar nesse sentido. Os debates no Congresso resultaram em leis, algumas de iniciativa do Executivo e outras dos próprios parlamentares, que vêm aprimorando o desenho do programa, como a previsão de apoio técnico e financeiro aos estados e municípios, e atenção a públicos ou regiões específicos, como deficientes, trabalhadores da agricultura familiar e comunidades tradicionais, cotas para estudantes de baixa renda e egressos do ensino público, e reserva de investimento para as regiões Norte e Nordeste. Além disso, as audiências públicas com participação de atores sociais locais têm sido fundamentais para a definição de vocações e cursos em sintonia com as demandas sociais, culturais e produtivas das localidades e regiões.

Diferentemente, no PMCMV, além de uma atuação parlamentar menos intensa, o programa foi desenhado e tem sido implementado sem a inclusão de atores sociais importantes da área. Apesar do envolvimento ativo do empresariado da construção civil, movimentos sociais pró-moradia e de especialistas em temas urbanos tiveram oportunidades restritas de participação e influência. Assim, o desempenho econômico de curto prazo do programa tem sido priorizado, em detrimento de sua potencial função de inclusão urbano-social e sustentabilidade do desenvolvimento das cidades.

Finalmente, o PBM também exemplifica como a debilidade dos mecanismos de interação com atores sociais e políticos inibe a expressão de tensões ou conflitos e a construção de soluções para eles, evitando a emergência de inovações ao longo da implementação do programa. No arranjo do PBM, apesar de existirem conselhos e comitês participativos, seu funcionamento é irregular e de baixa intensidade, o que pode ajudar a explicar a ênfase na realização de medidas corretivas e sistêmicas, em vez de medidas mais intensivas em conhecimento e incentivadoras da transformação e da inovação industrial em setores específicos.

Alguns casos são ilustrativos, ainda, de como a atuação dos órgãos de controle tem provocado oportunidades para reflexão e aprimoramento e melhoria dos processos gerenciais. O caso da RIN é exemplar nesse sentido. Além de contar, em seu arranjo, com a influência do Congresso e de um conselho com participação de atores governamentais e não governamentais, o programa tem sido submetido sistematicamente ao escrutínio de órgãos de controle como o TCU e a CGU. As auditorias desses órgãos têm cumprido papel importante no sentido da

identificação de falhas, limitações ou até irregularidades nos processos de gestão. A maior parte das determinações resultantes dessas auditorias tem sido cumprida (por exemplo, a ampliação do quadro de pessoal e adoção de técnicas de avaliação e monitoramento de projetos), com repercussões positivas sobre a capacidade operacional do DMM. Algo semelhante tem ocorrido ao longo da implementação do PISF. Além de o TCU e a CGU estarem combinando esforços para evitar redundância em suas fiscalizações,<sup>25</sup> os auditores têm procurado não apenas apontar problemas, mas também buscar soluções com os gestores. Ao reagir à fiscalização destes órgãos, o MIN tem se aparelhado melhor para solucionar os desafios de gestão que surgem no andamento das obras.

Portanto, o exame aprofundado das relações entre capacidades políticas e inovação nos casos estudados aponta no sentido de que a atuação do Congresso Nacional (e seus parlamentares), de instâncias de participação e de órgãos de controle, além de promover maior transparência e a inclusão de múltiplos interesses e atores, tem repercutido em revisões e aprimoramentos das políticas ao longo de seus processos de implementação (PISF, PRONATEC, RIN e PNPB). Nos casos em que esses mecanismos estiveram ausentes, ou se manifestaram em nível incipiente, não foram observadas inovações do mesmo tipo (PMCMV, PBM e UHBM).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da última década, observa-se a retomada de um ativismo estatal na implementação de políticas públicas de caráter desenvolvimentista. No entanto, a condução de tais políticas se tornou mais complexa a partir do ambiente político-institucional instaurado pela CF/1988 (imposições de transparência e prestação de contas, participação e controle por parte da sociedade civil e dos poderes Legislativo e Judiciário).

Esta análise procurou compreender como se dá empiricamente este encontro, por meio do estudo da implementação de políticas específicas. Para tal, adotou a abordagem dos arranjos institucionais, a qual permitiu uma avaliação da existência e adequação das capacidades técnico-administrativas e políticas necessárias para transformação dos

---

25. Parece haver certa divisão de trabalho entre o TCU e a CGU para evitar superposição de ações: o primeiro fiscaliza os projetos básicos e as licitações dos lotes, enquanto a CGU se concentra nos procedimentos licitatórios, durante o andamento das obras (Loureiro, Teixeira e Ferreira, 2013).

objetivos de governo em resultados concretos. A aplicação dessa abordagem sobre um conjunto diversificado de políticas permitiu algumas conclusões. Tais conclusões resultam da análise em profundidade dos casos estudados, sendo que sua validade empírica se restringe a eles. No entanto, as interpretações elaboradas sobre as relações entre arranjos e resultados podem contribuir para a análise de outras políticas públicas.

Um primeiro resultado da análise comparativa sugere que estão em curso, simultaneamente, políticas de desenvolvimento cujos arranjos de implementação são bastante diversificados. Ao mesmo tempo que os arranjos de implementação de alguns programas conciliam altas capacidades técnico-administrativas e políticas, em outros, eles carecem de ambos os tipos de capacidades. Entre estes extremos, outras configurações possíveis também se revelaram na prática, como arranjos com alta capacidade técnico-administrativa e baixa capacidade política. Isso sugere uma atuação estatal substancialmente heterogênea nas diferentes políticas, o que reforça a constatação da impossibilidade de se falar de um Estado que atua de forma uniforme e consistente, mesmo em políticas prioritárias para o governo, como as estudadas.

Um segundo conjunto de resultados, por sua vez, indicou que esta variedade de arranjos institucionais de implementação tem implicações importantes sobre os resultados que as políticas são capazes de produzir. Por um lado, a análise comparativa sugere que o nível de execução dos programas – isto é, seu grau de sucesso na entrega dos produtos pretendidos – se apresenta associado ao nível de capacidade técnico-administrativa promovido pelos arranjos de implementação. Fatores como a existência de organizações competentes e com recursos disponíveis, mas, sobretudo, de mecanismos ativos de coordenação, articulação e de monitoramento têm sido responsáveis pelo sucesso na produção dos resultados pretendidos pelos programas.

Por outro lado, a análise indica que a existência e a operação de instâncias de participação, órgãos de controle e de interações com o Congresso Nacional (e seus parlamentares) têm papel importante na promoção de inovações ao longo da implementação dos programas. Isto é, arranjos institucionais promotores de alta capacidade política, capazes de incluir múltiplos atores e interesses e de processar conflitos entre eles, parecem induzir revisões, mudanças e a introdução de novidades (novos objetivos, processos e instrumentos) não previstas no desenho original das políticas.

Essa interpretação sugere que as instituições democráticas introduzidas após 1988, apesar de aumentarem a complexidade aos processos de implementação das políticas, não têm se apresentado como obstáculo à execução destas. Em outras palavras, o insucesso na execução dos produtos parece estar mais associado a debilidades técnico-administrativas que à presença de controles democráticos. Nos casos de políticas que envolvem conflitos, foi possível perceber que baixos níveis de capacidade política podem vir a comprometer a execução dos produtos previstos. Quando o nível de conflito é elevado e a capacidade do arranjo de incluir atores e processar seus interesses é baixa, as tensões tenderão a ser canalizadas para outras vias, como a judicialização, as quais, por sua vez, podem vir a obstaculizar a execução das ações governamentais. No entanto, espera-se que arranjos com alta capacidade política, mas com debilidades técnico-administrativas, frustrem as expectativas de execução, pois as pactuações e inovações produzidas podem não chegar a termo.

Os resultados apresentados e as interpretações inferidas neste artigo sugerem que a promoção de políticas de desenvolvimento, que ambicionem transformar a realidade em ritmo intenso e acelerado, em contextos democráticos, não é um desafio simples, pois requer, além da construção de capacidades técnico-administrativas, capacidades políticas (interação com representantes políticos, participação social e controle), dimensão negligenciada nos estudos anteriores sobre os Estados desenvolvimentistas arquetípicos.

A continuidade e o aprofundamento de análises que se voltem a compreender a formulação e a implementação de políticas públicas no Brasil contemporâneo, explicitando seus arranjos político-institucionais e as capacidades por eles criadas, têm o potencial de oferecer subsídios importantes tanto para a inovação institucional quanto para o aprimoramento da gestão das políticas públicas no Brasil contemporâneo.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. O Congresso Nacional no pós-1988: capacidade e atuação na produção de políticas e no controle do executivo. *In*: CUNHA, M.; MEDEIROS, B.; AQUINO, L. (Org.). **Estado, instituições e democracia**: República. Brasília: Ipea, 2010. p. 97-130.

ARANTES, R. *et al.* Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. **Burocracia e política no Brasil**. Desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

ARBIX, G.; MARTIN, S. **Beyond developmentalism and market fundamentalism in Brazil: inclusionary State activism without Statism.** In: WORKSHOP ON “STATES, DEVELOPMENT, AND GLOBAL GOVERNANCE”. Madison: Global Legal Studies Center and the Center for World Affairs; Global Economy (WAGE), University of Wisconsin-Madison. 2010. Disponível em: <[http://www.law.wisc.edu/gls/documents/paper\\_arbix.pdf](http://www.law.wisc.edu/gls/documents/paper_arbix.pdf)>.

BOSCHI, R.; GAITÁN, F. Intervencionismo Estatal e Políticas de Desenvolvimento na América Latina. **Caderno CRH**, v. 21, n. 53, p. 303-319, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v21n53/a08v21n53.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; THEUER, D. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? **Economia e sociedade**, v. 21, número especial, p. 811-829, 2012.

CASSIOLATO, M.; GARCIA, R. **PRONATEC: múltiplos arranjos e ações para ampliar acesso à educação profissional.** Rio de Janeiro: Ipea, 2014 (Texto para Discussão, n. 1.919).

CEPEDA, V. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo: um balanço histórico. **Estudos avançados**, v. 26, n. 75, p.77-90, ago. 2012.

COUTINHO, D. **Capacidades estatais no Programa Bolsa Família: o desafio de interação com a assistência social na consolidação do Suas.** Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.852).

DINIZ, E. É possível um novo modelo de Estado desenvolvimentista no Brasil? **Boletim de análise político-institucional**, Brasília, n. 2, 2012.

DRAIBE, S.; RIESCO, M. Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação? **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 27, p. 220-254, May/Aug. 2011.

EDIGHEJI, O. Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentials and challenges. **Constructing the 21st century developmental State: potentials and pitfalls.** Cape Town: HSRC Press, 2010.

EVANS, P. **Embedded autonomy – States and industrial transformation.** New Jersey: Princeton Press, 1995.

\_\_\_\_\_. **The capability enhancing developmental state: concepts and national trajectories.** Niterói: Cede, 2011. (Texto para Discussão, n. 63).

EVANS, P.; RAUCH, J. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “Weberian” State. **American sociological review**, v. 64, n. 5, 1999.

EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State back in.** Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FIANI, R. **Problematizações acerca do conceito de um “novo” Estado desenvolvimentista.** Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.749).

\_\_\_\_\_. **Arranjos institucionais e desenvolvimento:** o papel da coordenação em estruturas híbridas. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.815).

FONSECA, P.; CUNHA, A.; BICHARA, J. **O Brasil na era Lula:** retorno ao desenvolvimentismo? Rede desenvolvimentista, 2012. (Texto para Discussão, n. 4).

HERRLEINJÚNIOR., R. **Estado democrático e desenvolvimento no Brasil contemporâneo:** um ensaio de economia política. Porto Alegre: FCE-UFRGS, 2011. (Texto para Discussão DECON, n. 1).

JOHNSON, C. Introduction: the idea of industrial policy. *In:* JOHNSON, C. **The industrial policy debate.** California: ICS Press, 1982.

KERCHE, F. Autonomia e discricionariiedade do ministério público no Brasil. **Dados**, v. 50, n. 2, p. 259-279, 2007.

LAZZARINI, S. *et al.* **What do development banks do?** Evidence from Brazil, 2002-2009. 2012. (Working Paper). Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1969843](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1969843)>. Acesso em: 4 fev. 2013.

LEFTWICH, A. Forms of democratic developmental States. Democratic practices and development capacity. *In:* ROBINSON, M.; WHITE, G. (Ed.). **The democratic developmental State. Political and institutional design.** Oxford: Oxford University Press, 1998. p. 52-83.

LIJPHART, A. **Patterns of democracy.** Government forms and performance in thirty-six democracies. Yale: Yale University Press, 1999.

LIMONGI, F. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estudos CEBRAP**, n. 76, p. 17-41, nov. 2006.

LOUREIRO, M. R.; MACARIO, V.; GUERRA, P. **Democracia, arenas decisórias e políticas públicas:** o Programa Minha Casa Minha Vida. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.886).

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A.; FERREIRA, A. **Democracia e desenvolvimento no Brasil contemporâneo:** conflitos e articulação de interesses no Projeto São Francisco. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.883).

MANN, M. **The sources of social power.** Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

NESHKOVA, M.; GUO, H. Public participation and organizational performance: evidence from State agencies. **Advance access** – journal of public administration research and theory, v. 22, n. 2, Apr. 2011.

NOVY, A. O retorno do Estado desenvolvimentista no Brasil. **Das argument**, 2007.

PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, 2000.

PEDROTI, P. **Os desafios do desenvolvimento e da inclusão social**: o caso do arranjo político-institucional do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB). Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.858).

PEREIRA, A. K. **Desenvolvimentismo, conflito e conciliação de interesses na política de construção de hidrelétricas na Amazônia brasileira**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.884).

PIRES, R.; GOMIDE, A.; AMARAL, L. **A ver navios?** A revitalização da indústria naval no Brasil democrático. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.864).

PIRES, R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo?** Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.707).

RODRIK, D. Industrial policy for the twenty-first century. *In*: RODRIK, D. (Ed.). **One economics, many recipes**. Globalization, institutions and economic growth. New Jersey: Princeton University Press, 2007.

SÁ E SILVA, F. S. E.; LOPEZ, F. G.; PIRES, R. Introdução: a democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. *In*: SÁ E SILVA, F. S. E.; LOPEZ, F. G.; PIRES, R. (Org.). **Estado, instituições e democracia**: democracia. Brasília: Ipea, 2010. v. 2, p. 17-46.

SABEL, C. Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations, learning and accountability. *In*: ENGELEN, E.; HO, M. (Ed.). **De staat van de democratie**. Democratie voorbij de Staat. Amsterdam: Amsterdam Press, 2004.

SCHAPIRO, M. **Ativismo estatal e industrialismo defensivo**: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.856).

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. Revisão técnica Ricardo Mendes. 3ª reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SICSÚ, J.; PAULA, L. F.; MICHEL, R. Por que um novo-desenvolvimentismo? **Jornal dos economistas**, n. 186, p. 3-5, jan. 2005.

SKOCPOL, T. **States and social revolutions**: a comparative analysis of France, Russia, and China. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

SMALL, M. How many cases do i need? On science and the logic of case selection in field based research. **Ethnography**, v. 10, n. 1, p. 5-38, 2009.

STARK, D.; BRUSTZ, L. Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 13, n. 36, p. 13-39, fev. 1998.

TILLY, C. **Coercion, capital, and European states, AD 990-1990**. Cambridge: Blackwell, 1990.

WADE, R. **Governing the market**: economic theory and the role of government in East Asian industrialization. Princeton: Princeton University Press, 1990.



## APÊNDICE

62

## APÊNDICE A

## QUADRO A.1

## Capacidades técnico-administrativas (em relação aos objetivos de cada política)

| Casos/<br>critérios | Organizações  | Coordenação  | Monitoramento  | Classificação |
|---------------------|---|--|--|---------------|
| PNPB                | Presença de múltiplas organizações – treze ministérios, agências reguladoras, e estatais (Embrapa, Petrobras e BNDES) – com aportes variados de recursos (humanos, técnicos e financeiros), competências e funções.   | CEIB e liderança da Casa Civil; Selo Combustível Social articula cadeia produtiva (setor privado), assistência técnica, financiamento e comercialização.   | Salas de monitoramento do grupo gestor da CEIB.  | Alta          |
| PMCMV               | Presença de múltiplas organizações – ministérios (Casa Civil, MF, MCID/SNH), estatais (CAIXA), governos subnacionais – com aportes variados de recursos (humanos, técnicos e financeiros), competências e funções.  | Coordenação intragovernamental e com o setor privado da Casa Civil em alinhamento com o MF. Coordenação intergovernamental da CAIXA (articulação entre beneficiários, construtoras, incorporadoras, estados e municípios).   | Projeto integrante do PAC.   | Alta          |
| PBF                 | Presença de múltiplas organizações – ministérios (MDS, MS, MEC), estatais (CAIXA), governos subnacionais – com aportes variados de recursos (humanos, técnicos e financeiros), competências e funções.  | MDS como núcleo estratégico-operacional do arranjo; CadÚnico e IGD operam fluxo informacional para articulação intra e intergovernamental.   | CadÚnico e IGD permitem acompanhamento da execução do programa, além de avaliações feitas pelo setor próprio do MDS.   | Alta          |
| PISF                | 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         |
| UHBM                | Presença de múltiplas organizações – ministérios (MME, Casa Civil, MIMA), agência e órgãos reguladores (Aneel, Ibama, CNPE), autarquias (Dnaee, ICMBio, Funai), estatais (Grupo Eletrobras) e atores privados (Norte Energia) – com aportes variados de recursos (humanos, técnicos e financeiros), competências e funções.       | História marcada por conflitos intragovernamentais entre burocracias do setor elétrico e setor ambiental, apesar da atuação da Casa Civil.   | Projeto integrante do PAC.   | Média         |
| RIN                 | Presença de múltiplas organizações – ministério (Transportes), fundo público setorial (FMM), empresas e gentes financeiros estatais (Petrobras, Transpetro, BNDES, BB, CAIXA, Basa, BNB) e atores privados (estaleiros e armadores) – com aportes variados de recursos (humanos, técnicos e financeiros), competências e funções. | Por meio do seu poder de compra a Petrobras e a Transpetro organizam a demanda do setor privado (garantindo estabilidade das encomendas e canalização via FMM); o CDFMM, por sua vez, atua como coordenador intragovernamental, tendo representação de vários ministérios e agências governamentais. | CDFMM, Transpetro e agentes financeiros acompanham e fiscalizam a execução das obras nos estaleiros. Além disso, o projeto integra a carteira de investimentos do PAC. | Alta          |

(Continua)



(Continuação)

| Casos/<br>critérios | Organizações   | Coordenação  | Monitoramento  | Classificação |
|---------------------|--|--|--|---------------|
| PBM                 | Presença de múltiplas organizações – cinco ministérios (MDIC, Casa Civil, MF, MPOG, MCTI), agências estatais de fomento (FINEP e BNDES) e uma agência para-estatal (ABD) – com aportes variados de recursos (humanos, técnicos e financeiros), competências e funções. | Apesar de prever estruturas de coordenação setoriais e sistêmicas (com representantes governamentais e do setor privado), o processo decisório e a execução de medidas seguem processos descentralizados e descoordenados em cada órgão. Não há uma agência com capacidade de coordenação central. | Não há processo intensivo de monitoramento, seguindo a mesma lógica descentralizada e descoordenada. | Baixa         |
| PRONATEC            | Presença de múltiplas organizações – ministério (MEC), redes federal e estaduais de educação profissional e tecnológica, o Sistema “S” e as instituições privadas – com aportes variados de recursos (humanos, técnicos e financeiros), competências e funções.        | SETEC/MEC coordena o Sistema Nacional de Ensino Profissional e Tecnológico. Prioridade presidencial ao programa contribui para a coordenação intragovernamental. Há mecanismos, recursos e incentivos para a coordenação intergovernamental.   | Acompanhamento da execução das ações por meio do SISTEC.   | Alta          |

Elaboração dos autores.

QUADRO A.2  
**Capacidades políticas (em relação aos objetivos de cada política)**

| Casos/critérios | Agentes políticos  | Participação social   | Controle  | Classificação |
|-----------------|--|---|---|---------------|
| PNPB            | Audiências públicas e requerimentos de informação pelo Congresso, além da formação da Frente Parlamentar do Biodiesel.   | Audiências públicas na Casa Civil e nos ministérios envolvidos, câmaras setoriais, grupos de trabalho com representantes da cadeia produtiva, consultas públicas, fiscalização do Selo Combustível Social pelos sindicatos rurais em nível local.   | Não há registro de atuação dos órgãos de controle.  | Média         |
| PMCMV           | Discussão e alterações pontuais no programa, oriundas do Congresso (por exemplo, reserva para pequenos municípios).  | Ampla participação do empresariado da construção civil, mas baixa participação de outros segmentos sociais e não permeabilidade às instituições participativas já existentes na área (ConCidades, CGHHS etc.).  | Já foi auditado pelo TCU – auditoria determinou melhoria nos procedimentos de verificação de renda e publicidade.   | Baixa         |
| PBF             | Relativamente blindado contra influência de parlamentares e partidos políticos. Mas possui mecanismos ativos de pactuação e negociação com outros agentes políticos, como dirigentes de governos subnacionais (Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite)   | Baixo grau de institucionalização das instâncias de controle social no nível local, mas com tendência de fortalecimento com maior aproximação das estruturas participativas do Suas. Inexistência de mecanismos de participação no nível federal.   | Programa frequentemente submetido ao escrutínio dos órgãos de controle (TCU e CGU), além de ser alvo de políticas de transparência (Portal da Transparência). | Média         |
| PBSF            | Intensas negociações no Congresso entre parlamentares e governadores contrários e favoráveis ao projeto.   | Atuação do CBHSF, vinculado ao CNRH, além de audiências públicas na fase de licenciamento ambiental.  | Atuação intensiva e contínua do TCU, Alta da CGU e do Ministério Público.   | Alta          |
| UHBM            | Críticas e contestações em relação às oitivas “realizadas” pelo Congresso Nacional para aprovação do empreendimento (trâmite de extrema urgência).   | Audiências públicas conduzidas ao longo do processo de licenciamento apresentaram falhas e efetividade limitada, deslocadas do núcleo decisório.  | Não foi identificada atuação expressiva dos órgãos de controle (CGU e TCU), a não ser pela atuação do Ministério Público junto ao Judiciário.                 | Baixa         |
| RIN             | Endividamento da Transpetro e sua atuação no arranjo foram submetidos à autorização do Senado Federal, envolvendo pedidos de esclarecimentos e audiências públicas.  | CDFMM incorpora participação de empresários e trabalhadores do setor, os quais têm direito a voz e voto nas decisões sobre financiamentos.  | Atuação intensiva dos órgãos de controle (tanto o TCU quanto a CGU), na fiscalização dos procedimentos e das aplicações dos recursos.                         | Alta          |
| PBM             | Não há indícios de uma presença ou articulação intensa do Congresso Nacional.  | Apesar da previsão de espaços de interação entre atores governamentais e representantes do setor industrial, o funcionamento desses fóruns e câmaras é irregular e deficiente. A composição desses espaços de interação não obedece a um critério prévio, público e formal.                     | Não se identificou atuação intensiva dos órgãos de controle.  | Baixa         |
| PRONATEC        | Quando apresentado ao Congresso, o projeto foi submetido a audiências públicas em seis capitais e recebeu diversas propostas de emendas. Posteriormente, novas leis aprovadas pelo Congresso voltaram a introduzir alterações no programa (ampliação do acesso). | Existem mecanismos para consulta e diálogo com atores sociais, como os fóruns estaduais, compostos por atores governamentais, rede ofertante e sociedade civil, além de articulações com os conselhos de dirigentes das escolas técnicas e audiências públicas para a construção de currículos. | CGU e TCU acompanham a execução dos componentes do programa.  | Alta          |

Elaboração dos autores.

QUADRO A.3

**Resultados (em relação aos objetivos de cada política)**

| Dimensões/casos | Execução   | Inovação   |
|-----------------|--|--|
| PNPB            | Média<br>Alta no que diz respeito ao parque industrial; média no que diz respeito à inclusão da agricultura familiar; e baixa quanto à diversificação de matérias-primas e redução de desigualdades regionais. | Alta<br>Introdução e aperfeiçoamento do Selo Combustível Social (certificação). Antecipação da vigência da mistura obrigatória.                                    |
| PMCMV           | Alta<br>Alcance de níveis satisfatórios em relação às metas propostas.   | Baixa<br>Algumas adaptações, mas reprodução da dissociação entre política habitacional e desenvolvimento urbano do passado.  |
| PBF             | Alta<br>Alcance de níveis satisfatórios em relação às metas propostas.   | Alta<br>Incorporação e aperfeiçoamento de instrumentos (CadÚnico e IGD), revisão de objetivos e aproximação contínua com outras políticas sociais.                 |
| PISF            | Baixa<br>Menos de 40% das obras estão concluídas.  | Alta<br>Revisão do escopo do programa e incorporação do vetor de "revitalização", alteração das regras para transferências voluntárias aos municípios.             |
| UHBM            | Baixa<br>Interrupções, paralisações e atrasos sucessivos prejudicam execução da obra.  | Baixa<br>Após revisão do projeto nos anos 1990 (fio d'água), foram poucas as alterações significativas no projeto.   |
| RIN             | Alta<br>Alcance de níveis satisfatórios em relação às metas propostas de investimento e emprego no setor.  | Média<br>Aprimoramento dos processos de avaliação, monitoramento e gestão de riscos. Mas ainda há limitações quanto à mensuração das exigências de conteúdo local. |
| PBM             | Baixa<br>Há defasagem entre as diretrizes originais da política e as medidas colocadas em execução.  | Baixa<br>Poucas revisões e reprodução de práticas que já estavam consolidadas em políticas industriais anteriores.   |
| PRONATEC        | Alta<br>Alcance de níveis satisfatórios em relação às metas propostas em termos de oferta de cursos e matrículas.  | Alta<br>Introdução de medida para ampliação do acesso, além de apoio técnico e financeiro para municípios.   |

Elaboração dos autores.

## EDITORIAL

### Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

### Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

### Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo  
Cristina Celia Alcantara Possidente  
Edylene Daniel Severiano (estagiária)  
Elaine Oliveira Couto  
Elisabete de Carvalho Soares  
Lucia Duarte Moreira  
Luciana Bastos Dias  
Luciana Nogueira Duarte  
Míriam Nunes da Fonseca

### Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos  
Aeromilson Mesquita  
Aline Cristine Torres da Silva Martins  
Carlos Henrique Santos Vianna  
Nathália de Andrade Dias Gonçalves (estagiária)

### Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

### Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than  
Portuguese published herein have not been proofread.*

### Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.  
70076-900 – Brasília – DF  
Fone: (61) 3315-5336  
Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)



---

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)  
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)  
Impresso em offset 90g/m<sup>2</sup>  
Cartão supremo 250g/m<sup>2</sup> (capa)  
Rio de Janeiro-RJ

---

### **Missão do Ipea**

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

