

IX ENCONTRO DA ABCP

Área Temática:

Estado e políticas públicas

**ARRANJOS INSTITUCIONAIS E CAPACIDADES ESTATAIS NA
IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS FEDERAIS**

Roberto Rocha C. Pires (IPEA)

Alexandre de Avila Gomide (IPEA)

Brasília, DF
04 a 07 de agosto de 2014

ARRANJOS INSTITUCIONAIS E CAPACIDADES ESTATAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS FEDERAIS

Roberto Rocha C. Pires (IPEA)

Alexandre de Avila Gomide (IPEA)

Resumo do trabalho:

Na última década, observou-se a retomada de um ativismo estatal no Brasil com o fortalecimento de políticas de desenvolvimento econômico e social. No entanto, ainda questiona-se as capacidades estatais necessárias para produção de políticas de desenvolvimento em contextos marcados por regimes federativos complexos e pela vigência de instituições democráticas – envolvendo a atuação dos partidos políticos, das casas legislativas, dos mecanismos de participação social, das parcerias público-privadas e dos órgãos de controle. O objetivo do presente artigo é desenvolver a abordagem dos “arranjos institucionais de implementação” e aplicá-la à análise de oito políticas de desenvolvimento implementadas pelo governo federal. A análise comparativa dos casos propiciou reflexões interessantes em duas direções: na construção de uma tipologia de arranjos de implementação e na aferição de como estas variações nos arranjos potencialmente afetam os resultados produzidos pelas políticas.

Palavras-chave:

capacidades estatais; arranjos institucionais; implementação

1. Introdução

Francis Fukuyama, em comentário recente¹, declarou a “estranha ausência do Estado na ciência política” contemporânea, sobretudo, na norte-americana. Na percepção do autor, poucas pessoas têm se dedicado a estudar o Estado, isto é, o exercício do Poder Executivo e o funcionamento da sua burocracia. De acordo com ele, as pesquisas recentes se devotam ao estudo das instituições políticas que limitam ou constroem o exercício do poder, como as casas legislativas, os órgãos de controle e os processos de transparência e accountability.

Não há dúvida de que a atividade governamental e a produção de políticas públicas no século 21 se tornaram mais complexas, uma vez que uma multiplicidade de atores participa e interfere nos processos de formulação, implementação e controle. Essa complexidade se exacerba na medida em que o Estado passa a atuar em novas áreas e a intervir sobre novos problemas, a partir de novos princípios e requisitos institucionais, como a descentralização, a transversalidade, a intersectorialidade, a participação social, a transparência etc., em contraposição às experiências históricas de Estados Desenvolvimentistas ou de Estados de Bem-Estar Social, marcadas pela centralização decisória e administrativa, e pelo insulamento da burocracia em relação aos demais atores políticos e sociais.

Nesse contexto, o presente artigo busca compreender de que forma os atores estatais (nas diversas esferas de governo) e não estatais (i.e. setor privado, sociedade civil) têm atuado e interagido na produção de políticas públicas no Brasil contemporâneo. Nesse sentido, tem como objetivo descrever e analisar os arranjos institucionais por meio dos quais algumas das principais políticas do governo federal brasileiro vêm sendo implementadas. Isto é, quais configurações de atores e processos de articulação (de interesses e ações) têm marcado a implementação das políticas federais recentes? Como compreender as variações nessas configurações?

Para alcançar estes objetivos, o capítulo encontra-se organizado da seguinte forma. Primeiramente, parte-se de uma revisão dos debates na literatura sobre governança e capacidades estatais, a partir da qual são identificadas diferentes interpretações sobre a relação entre as transformações recentes na estrutura e operação dos aparatos estatais e o aumento ou diminuição nas suas capacidades de efetivação de políticas. Essa revisão contextualiza a proposta de abordagem analítica dos arranjos institucionais de implementação nos debates teóricos contemporâneos. Ao examinarmos tais arranjos, destacamos o foco no mapeamento dos múltiplos atores e processos envolvidos

¹<http://www.the-american-interest.com/fukuyama/2012/10/02/the-strange-absence-of-the-state-in-political-science/> publicado em 2 de outubro de 2012.

(burocracias, políticos, atores sociais, órgãos de controle, etc.) e nos mecanismos de articulação e coordenação presentes ou ausentes na produção de políticas específicas.

Na sequência, expõe-se a metodologia empregada e os resultados da análise comparativa de oito casos de políticas de desenvolvimento conduzidas pelo governo federal quanto às características de seus arranjos institucionais de implementação. Foram selecionados programas considerados emblemáticos do ativismo estatal recente – isto é, as grandes políticas ou programas iniciados (ou fortemente reforçados) na última década. Além disso, buscou-se uma composição de experiências que refletisse tais ambições em diferentes áreas, como a social, a industrial e a de infraestrutura, compreendendo: quatro componentes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (o Programa Minha Casa, Minha Vida; o projeto de integração do rio São Francisco; o projeto da Hidrelétrica de Belo Monte, e as iniciativas de revitalização da indústria naval); o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel; o Plano Brasil Maior; o Programa Bolsa Família; e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)². Este conjunto de casos visa oferecer uma aproximação da variedade de “novas” políticas que passaram a ser conduzidas pelo governo federal e proporcionam uma base interessante para a avaliação das estratégias de governança empregadas na última década.

Por fim, conclui-se como uma síntese dos principais resultados da comparação entre os arranjos de implementação das oito políticas, os quais indicam: (a) semelhanças que caracterizam o “estilo” de governança que tem orientado a condução de políticas pelo governo federal; e (b) distinções que se associam às diferentes áreas temáticas nas quais as políticas se enquadram, sugerindo variações setoriais importantes no modelo mais geral. Assim, reforça-se a percepção de uma crescente complexidade nas formas de atuação do Estado contemporâneo, mas, avança-se na caracterização do fenômeno, contribuindo para interpretações mais densas sobre as relações entre governança, arranjos institucionais e capacidades estatais no contexto brasileiro.

2. Governança e Capacidades Estatais: debates na literatura

As últimas décadas do século XX e a primeira do século XXI têm sido marcadas por processos de transformação das formas de organização e operação daquilo que chamamos de Estado. Tais transformações não têm se dado apenas no interior dos aparatos de

²Para cada um dos oito programas, foram elaborados estudos de casos prévios, baseados em fontes documentais, bases de dados disponíveis e entrevistas com atores-chave, no âmbito do projeto IPEA “Estado, Democracia e Desenvolvimento no Brasil contemporâneo: arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento”. Participaram do projeto, além dos autores deste texto, que coordenaram a pesquisa, 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, Marco Antonio Teixeira 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)/Ipea.

governo, mas, também, nas “fronteiras” entre eles, a sociedade e o mercado. O debate em torno do conceito de “governança” e suas aplicações – um das noções mais utilizadas na ciência política contemporânea – tem se dedicado a capturar essas mudanças³ nas formas de exercício da autoridade estatal e a refletir sobre as possibilidades de configurações institucionais e de suas consequências para as relações entre Estado, mercado e sociedade na produção de políticas públicas. Tal como afirma Rhodes:

“*Governance signifies a change in the meaning of government, referring to new processes of governing; or changed conditions of ordered rule; or new methods by which society is governed*” (RHODES, 1996, p.652).

A literatura sobre “governança” discute as possibilidades de configurações dessas relações a partir de três matrizes ou princípios gerais: hierarquia, mercado e rede⁴. A partir disso, constrói (ou reforça) uma narrativa da evolução dos Estados contemporâneos que partiria da hegemonia dos arranjos hierárquicos (imposição, sanção e coerção), principalmente no que diz respeito às formações estatais no início do XX e pós-guerras, para a introdução gradual e cumulativa de arranjos inspirados nos princípios de mercado (trocas interessadas, contratos, etc.) e na noção de redes (reciprocidade, solidariedade e identidade).

Nessa linha, diversos autores tem se referido aos debates sobre Estado a partir de um itinerário intelectual que parte de reflexões sobre “*big government*” e se direciona para análises de “*big governance*” (LEVI-FAUR, 2012), designando um crescente distanciamento de arranjos centrados exclusivamente nas estruturas hierárquicas do Estado para arranjos mais descentrados, envolvendo a participação de múltiplos outros atores e mecanismos de articulação/coordenação. Isso por que, de um lado, os grandes aparatos estatais verticalizados (que se constituíram em meados do século XX) se fragmentaram a

³ Ao centrar-se na análise dessas transformações, Schneider (2005) argumenta que a teoria da governança pode ser interpretada como uma espécie de “cibernética institucional”. Segundo o autor, “a palavra ‘governança’ remonta ao condutor (*kybernêtês*) dos antigos navios de guerra gregos; assim os filósofos gregos se referiam à condução do navio do Estado(...) nisso se apoia a palavra artificial “cibernética”(...) correspondentes latinos são “gubernare” e “regere”, que foram empregados tanto para a condução de navios quanto do Estado (“*togovern*”, “*gouverner*” e “*regieren*”), referindo-se a processos estatais de condução – condução do governo e da sociedade por meio de instituições e atores sociais... transcendendo o conceito tradicional estatal e remetendo a formas adicionais de condução social” (SCHNEIDER, 2005, p.34)

⁴ A hierarquia designa um princípio de integração e coordenação social marcado pela imposição por meio de leis e estrutura organizacionais (alta formalização/rotinização e pouca flexibilidade e criatividade). Já a ideia de mercado sugere as interações entre os atores se baseiam em trocas interessadas que se organizam em relações contratuais, as quais poderiam ser aplicadas às atividades de governo (lança mão de incentivos e envolve análises de custos e benefícios, favorecendo maior flexibilidade e competição). Por fim, a noção de rede sugere que as relações entre os atores envolvam de interdependência, confiança, identidade, reciprocidade e compartilhamento de valores ou objetivos (alta flexibilidade e solidariedade, mas baixa sustentabilidade). Apesar da dissociação entre estes três princípios, na prática, o funcionamento de organizações formais, movimentos, redes informais, etc. envolve ampla combinação dos três elementos.

partir de processos de descentralização, privatização e desregulação, e por outro, novos atores sociais, econômicos e políticos passam a ser reconhecidos como interlocutores e parceiros indispensáveis. Assim, a produção de políticas públicas passou a requerer arranjos mais complexos – reflexos das modificadas relações entre Estado sociedade e mercado – em que a tomada de decisão e a execução de programas passa a ser distribuída ou compartilhada entre atores governamentais e não governamentais (SCHNEIDER, 2005).

Para além de contribuir para uma descrição das transformações do Estado e dos processos de governo, a ideia de governança suscita questionamentos sobre o impacto dessas mudanças: os governos tornaram-se menos capazes de definir seus rumos e executar suas ações ou simplesmente alteraram as formas de fazerem-no? Ou seja, a noção de capacidades estatais se torna central quando se consideram as consequências das mudanças provocadas a partir da ideia de governança (MATTHEWS, 2012).

O conceito de capacidade estatal pode ser definido de diferentes formas por diferentes autores. Em geral, engloba pelo menos duas dimensões ou gerações de análise (JESSOP, 2001). Em um nível mais abrangente, o conceito remete à criação e à manutenção da ordem em um território, o que requer, por sua vez, medidas para a proteção de sua soberania, como, instituir leis (capacidade legislativa), cobrar impostos (capacidade extrativa), declarar guerras e administrar um sistema de justiça (capacidade coercitiva). Ainda nessa dimensão subentende-se a capacidade de produzir decisões (sobre leis, impostos, guerras, etc.), a qual pode se dar ou não a partir de procedimentos amplamente aceitos pela população membra deste Estado. Essas noções, há séculos presentes nos debates da ciência política, guiaram uma primeira geração de estudos sobre o tema, a qual se dedicou em grande parte às preocupações sobre a construção e formação de aparatos estatais (*state-building*), onde estes não existiam ou onde seriam frágeis e incipientes, ou sobre a autonomia do Estado em relação a atores econômicos e sociais específicos. Nesse sentido (macro), capacidade estatal se refere às situações em que Estados conseguem se erguer e, minimamente, guiar os rumos de uma sociedade, administrando seus conflitos e problemas internos (TILLY, 1975; SKOCPOL, 1979; CINGOLANI, 2013).

Uma segunda geração de estudos ancorados no conceito de capacidades estatais tem procurado refletir sobre as capacidades que determinados Estados – que já superaram seus estágios iniciais de construção – possuem (ou não) para atingir, de forma efetiva, os objetivos que pretendem por meio de suas políticas públicas, como a provisão de bens e serviços públicos (MATTHEWS, 2012). Em um nível mais concreto (ou micro) em relação ao anterior, alguns analistas tem se referido a estas como as capacidades do “Estado em ação” – isto é, as capacidades de identificação de problemas, formulação de soluções, execução

de ações e entrega dos resultados. A implementação de políticas envolve atores, instrumentos e processos que, coordenados, capacitam o Estado para a realização de políticas públicas (SKOCPOL, 1985; SKOCPOL & FINEGOLD, 1982; MANN, 1993; EVANS, 1995; GEDDES, 1996).

Quanto às relações entre tais acepções de capacidades estatais e as mudanças associadas à ideia de governança, é possível encontrarmos três perspectivas distintas na literatura. Na primeira delas, as mudanças associadas à governança são entendidas como redutoras das capacidades estatais. Trata-se das narrativas sobre o “esvaziamento do Estado” (“*hollowing out*”) ou da percepção de perda de controle do Estado sobre as políticas públicas a partir da emergência e adensamento das interações entre atores estatais, do mercado e da sociedade civil. A desagregação e fragmentação de antigos conglomerados burocráticos verticalizados, além da transferência de responsabilidades e funções para a sociedade civil, governos subnacionais e para atores econômicos, foi compreendida por muitos analistas como perda de capacidade estatal, frente à emergência da participação dos demais atores. Com isso, a produção de políticas públicas se tornou menos centrada nos Estados, as arenas decisórias se deslocaram gradualmente para fora de sua esfera de controle e, por fim, seus instrumentos de ação migraram dos mais “*hards*” (imposição e coerção, ditos “*sticks*”) para os mais “*softs*” (incentivo, articulação e negociação, ditos “*carrots*”), abrindo espaço para o maior protagonismo das redes, do mercado e da autogestão (MATTHEWS, 2012; ZEHAVI, 2013)

Em reação aos possíveis exageros cometidos por esta primeira narrativa, emergiu uma segunda perspectiva, baseada no argumento de que ocorreram transformações nas funções e papéis do Estado, mas não necessariamente diminuição das suas capacidades. Autores nessa linha defendem a ideia de um deslocamento das capacidades estatais, mas sem perda de sua centralidade ou relevância (“*filling-in*”). Segundo esses autores, as capacidades teriam se deslocado da produção para a regulação – ou do Estado Positivo para o Estado Regulador (MAJONE, 1999). Este novo papel (o de guiar – *steer* – ao invés de remar – *row*) ainda reteria no Estado centralidade no processo de produção de políticas e controle de recursos essenciais (financeiros, legais e simbólicos), pois, como regulador, ainda caberia ao Estado o papel singular de desenhar os arranjos de interação com atores econômicos e sociais (MATTHEWS, 2012).

Por fim, para além das disputas entre as narrativas que propuseram a redução ou a substituição das capacidades estatais tradicionais, mais recentemente, percebe-se a emergência de uma terceira perspectiva, a qual defende que as mudanças associadas à noção de governança têm o potencial de ampliar as capacidades de intervenção do Estado. Autores nessa linha têm defendido que a intensificação das interações entre atores estatais

e não estatais na produção de políticas públicas pode resultar em complementariedades e sinergias e não apenas, ou necessariamente, substituição. Tal como afirma ClausOffe:

“a noção de governança pode estar associada ao aumento da capacidade de intervenção do Estado, ao proporcionar a mobilização de atores nãoestatais na formulação e implementação de políticas públicas, contribuindo, assim, para maior eficiência e efetividade(...) É possível pensar na existência de ‘forças auxiliares’ [e não substitutivas] na sociedade civil que, por meio dos procedimentos adequados e de suas competências específicas, podem ser recrutadas para a cooperação na realização de tarefas de interesse público(...) podendo gerar um Estado ao mesmo tempo mais leve e mais capaz” (OFFE, 2012, p.12)

Arranjos mais sofisticados envolvendo transferência e distribuição de papéis e funções, de forma articulada e coordenada, para atores estatais e não-estatais e as novas formas organizacionais emergentes contribuem para a construção de novas capacidades, pois adicionam maior capilaridade, possibilitam a combinação de direcionamento central (com flexibilidade na ponta), reforçam processos de monitoramento intensivo e multifocal, além de oferecer oportunidades para o aprendizado e a inovação a partir de reflexões coletivas (MATTHEWS, 2012).

Além de enxergar nessas interações a possibilidade de soma de esforços e recursos, outros autores as têm enfatizado como vetor de inovação (SORENSEN, 2012; SABEL & ZEITLIN, 2012). O encontro entre atores diversos permite com que os problemas a serem enfrentados e os projetos a serem desenhados para enfrenta-los possam ser discutidos a partir de diferentes perspectivas, mobilizando conhecimentos e recursos variados. Isso amplia a aquisição de informações sobre os problemas (diagnóstico) aumenta o estoque de conhecimento disponível para a formulação das soluções e, por fim, envolve diversos agentes no acompanhamento, monitoramento e avaliação das iniciativas. Assim, nessa linha, a inovação tem sido entendida como produto de interações institucionalmente estruturadas entre múltiplos atores, com recursos, competências e perspectivas variadas.

Para Sabel (2004), arranjos de governança mais inclusivos permitem que atores “locais” julguem e revejam os processos de implementação de forma a corrigi-los, adaptando os objetivos gerais de uma política aos contextos e condições locais de entrega, em uma dinâmica em que o monitoramento e a reflexão coletiva sobre os resultados da política alimentam seu contínuo aprimoramento (“*learningbymonitoring*”). Assim, arranjos complexos podem oferecer oportunidades para que uma pluralidade de atores usem seus

conhecimentos, criatividade e recursos para a busca de formas novas e melhores formas de se produzir políticas públicas.⁵

3. Arranjos institucionais de implementação de políticas federais recentes

A identificação das três diferentes perspectivas ou narrativas sugere que a relação entre “governança” e “capacidades estatais” é indeterminada e pode assumir diferentes contornos, a depender de como os diferentes atores envolvidos (estatais, econômicos, políticos e sociais) são mobilizados e de como interagem na produção de políticas específicas. Assim, a questão central para a reflexão sobre capacidades estatais em contexto de governança complexa passa a ser: que tipos de arranjos para a produção de políticas públicas são capazes de envolver os múltiplos atores interessados e proporcionar interações entre eles que permitam a tomada de decisão, a execução competente de ações e o aprendizado contínuo?

Entendemos um arranjo institucional de implementação 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. Assim, quando nos referimos ao “arranjo” de uma política específica, estamos basicamente chamando atenção para o modelo de governança implícito na sua implementação⁶. Isto é, quem são os atores envolvidos, quais são os seus papéis e de que forma interagem na produção da política em questão.

Esses arranjos de implementação podem assumir contornos variados – em função da mobilização de diferentes recursos organizacionais, financeiros, tecnológicos e humanos, condicionados pelas trajetórias passadas – e dotar o Estado de maiores ou menores capacidades de execução. Nessa linha de raciocínio, as capacidades estatais necessárias à efetivação de políticas públicas passam a ser compreendidas como produto das

⁵Esse mesmo tipo de argumento também tem sido mobilizado para explicar a emergência de inovações no setor produtivo, uma vez que os arranjos de produção tem se tornado cada vez mais complexos e envolvendo distintos atores, unidades e processos, como na produção modular, nas cadeias produtivas globais e assim por diante. Assim, a inovação tem sido entendida como o resultado de complexas cadeias de interação dentro e entre empresas, sendo influenciada por demandas de consumidores, relações com fornecedores, experiências cotidianas dos funcionários, além das intervenções habilidosas de gerentes, supervisores e consultores externos (SORENSEN, 2012). Lester & Piore (2004) relatam como que diversas inovações no setor produtivo (como telefones celulares, equipamentos médicos e a variações da calça jeans) emergiram a partir de interações entre profissionais de diferentes áreas/disciplinas, os quais buscarem integrar e convergir seus conhecimentos em torno de alguns problemas comuns. Assim, os autores chamam atenção para esses espaços de interação entre “diferentes” como ambientes propícios a emergência de inovações.

⁶ Por processo de implementação compreende-se 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 possuir 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.

características desses arranjos e da forma como incluem, articulam e organizam a interação entre os atores relevantes⁷.

Assim, com base nessa abordagem, buscaremos descrever e analisar comparativamente os arranjos institucionais de implementação de um conjunto de políticas públicas emblemáticas da atuação do governo federal na última década. Basicamente, pretendemos compreender:

- como se configuram os arranjos institucionais (atores, estratégias, recursos, fluxos, etc.) por meio dos quais o governo federal tem implementado suas principais políticas?
- as características desses arranjos variam de acordo com as diferentes áreas de política pública e atuação governamental?

Nas subseções seguintes, apresentamos a estratégia metodológica empregada (seleção de casos e técnicas de análise) e os resultados da análise comparativa, primeiramente, chamando atenção para os traços comuns e, posteriormente, para os elementos de variação.

3.1 – Estratégia metodológica

Para abordar as questões propostas, selecionamos para análise e comparação oito programas federais considerados emblemáticos dos governos Lula e Dilma, isto é criados (reformulados ou expandidos) nos últimos dez anos. Os casos selecionados foram: o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), o Programa de Integração da Bacia do Rio São Francisco (PISF), o Projeto da Usina Hidrelétrica de Belo Monte (UHBM), o Programa de Revitalização da Indústria Naval (RIN), o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), o Plano Brasil Maior (PBM), o Programa Bolsa Família (PBF), e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

O Quadro 1 apresenta uma listagem dos casos, apresentando seus objetivos, contextos de (re)criação e a área temática a que se vinculam. Todos esses casos foram objetos de pesquisa anterior, desenvolvida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a qual produziu estudos de casos sobre cada uma das políticas (cf. GOMIDE & PIRES, 2014). Todas pertencem a um mesmo contexto político-institucional (homogeneidade externa) – isto é, foram criados no mesmo período, por governos de continuidade, com orientações políticas semelhantes, e a partir de um ambiente institucional relativamente estável.

⁷ Pode-se conceber, do mesmo modo, que as capacidades estatais disponíveis influenciem a montagem dos próprios arranjos institucionais. No entanto, o presente esforço analítico se centra nos efeitos capacitadores dos arranjos institucionais, isto é, naquilo que os arranjos disponibilizam em termos de capacidades para implementação de políticas públicas.

Quadro 1 – Casos, objetivos e classificação por área temática

Caso	Objetivo / Contexto	Área
Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV)	Lançado em 2009 com o duplo objetivo de dinamizar a economia e reduzir o <i>deficit</i> 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- integra a carteira de projetos do PAC. (LOUREIRO, MACÁRIO e GUERRA, 2013).	social
Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)	Lançado em 2011, dando continuidade às políticas de expansão da educação profissional e de ampliação de infraestrutura de ensino (expansão da rede federal), assistência financeira e técnica (ofertas de bolsas-formação, financiamento a alunos e instituições, cursos à 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 de qualidade (CASSIOLATO e GARCIA, 2013).	social
Programa Bolsa Família (PBF)	Criado em 2004, com o 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), por meio de transferência de renda condicionada para as famílias com renda mensal por pessoa entre R\$ 70 e R\$ 140 (COUTINHO, 2013).	social
Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF)	Retomado em 2007, quando passa a integrar o PAC, o projeto tem como objetivo 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) e a construção de nove estações de bombeamento de água para o desvio das águas do rio, ao longo do território de quatro estados (Pernambuco, Paraíba, Ceará e Rio Grande do Norte) - integra a carteira de projetos do PAC (LOUREIRO, TEIXEIRA e FERREIRA, 2013).	infraestrutur a
Usina Hidrelétrica de Belo Monte (UHBM)	Retomado no primeiro mandato do ex-presidente Lula e passa a integrar o PAC em 2007. O projeto envolve a construção de usina hidrelétrica no Rio Xingu, com o objetivo de ampliar a oferta de energia elétrica no país e dar suporte ao crescimento industrial (PEREIRA, 2013).	infraestrutur a
Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (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. 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).	Industrial
Plano Brasil Maior (PBM)	O Plano foi 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).	Industrial
Revitalização da Indústria Naval (RIN)	Principais iniciativas 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. A política 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 (PIRES, GOMIDE e AMARAL, 2013).	Industrial e de infraestrutur a

Fonte: elaboração própria com base em Pires & Gomide (2014)

Ao mesmo tempo, os casos selecionados versam sobre diferentes objetos, problemas e áreas de política pública, proporcionando a observação de variações nas formas de atuação governamental e produção de políticas (heterogeneidade interna). Assim, trata-se de um conjunto de casos que oferece uma base rica para a reflexão em torno das questões propostas – identificação das configurações de arranjos de implementação e compreensão das suas semelhantes e variações⁸.

Os casos selecionados foram submetidos a dois tipos de análise comparativa. Primeiramente, focamos na identificação e análise dos traços comuns e semelhanças existentes entre os arranjos de implementação das oito políticas (subseção 3.2). Em seguida, buscamos identificar as principais diferenças entre os arranjos de implementação e analisar em que medida essas diferenças se associam ao enquadramento dos casos em diferentes áreas temáticas. Para esta finalidade, utilizamos do QCA (*Qualitative Comparative Analysis*), uma abordagem de pesquisa qualitativa que se utiliza da teoria dos conjuntos e da álgebra booleana para comparar casos e explorar relações entre eles (MARX, RIHOUX e RAGIN, 2013).

3.2 – Aspectos comuns nos arranjos de implementação

Tal como se percebe a partir da leitura do Quadro 1, as oito políticas/programas selecionadas para análise possuem objetivos bastante diferentes – que variam desde a construção de hidrelétricas e estaleiros à provisão de serviços de educação profissional e transferência de renda – e lidam com problemas, desafios e públicos igualmente distintos, podendo ser classificados em três distintas áreas de atuação do Estado. No entanto, apesar de tais diferenças, os casos compartilham muitos traços em comum em relação aos seus arranjos de implementação. Um exame dessas semelhanças pode contribuir para uma compreensão mais detalhada de alguns aspectos que têm caracterizado as estratégias de governança adotadas na condução de políticas federais no período recente.

Um primeiro aspecto que merece destaque é o fato de que todas as políticas selecionadas para análise se dão em áreas/temas nos quais o governo federal tem relativa autonomia ou capacidade de centralização das competências de formulação e tomada de decisão. Como pode ser visualizado no Quadro 1, que descreve os objetivos e áreas de atuação, nenhum dos casos envolve questões altamente institucionalizadas (e.g. disposições constitucionais ou marcos regulatórios próprios) que prevejam distribuição de

⁸A pesquisa é orientada por casos. Diferentemente das pesquisas orientadas por variáveis, que se preocupam em avaliar relações entre aspectos de um grande número de observações com o objetivo de inferir padrões gerais para toda uma população, a pesquisa orientada por casos preocupa-se em extrair conclusões sobre as relações entre as características de um número relativamente pequeno de casos com o objetivo de descobrir nexos de causalidade. Tais conclusões, contudo, são passíveis de serem aplicadas, com os cuidados apropriados, para análise de casos similares.

responsabilidades e competências entre o governo federal, os governos subnacionais e o setor privado ou a sociedade civil. Nesse sentido, todos estes casos diferem de políticas como as de saúde, educação, assistência social, direitos da criança e do adolescente, meio ambiente, só para citar alguns exemplos, nas quais a Constituição Federal ou a legislação vigente preestabelece uma distribuição de competências, papéis e funções para entes federativos, atores privados e da sociedade civil. Assim, pode-se inferir que as “novas” políticas estudadas caracterizam-se em áreas/temas nas quais o governo federal tem maior autonomia ou margem de controle na definição e condução das políticas. Embora a amostra não tenha sido construída para ser representativa do universo de políticas conduzidas pelo governo federal brasileiro, ela é composta por casos que certamente estão incluídos no rol das principais políticas criadas (ou reformuladas) administrações recentes (Lula e Dilma).

Um segundo ponto importante, quanto às semelhanças, é o envolvimento de múltiplos e diversificados órgãos federais na execução das tarefas e ações essenciais para a concretização dos objetivos das políticas. Nos casos analisados, múltiplos atores do governo federal estão presentes, aportando recursos (humanos, tecnológicos e/ou financeiros) e competências no desempenho de distintas tarefas. Em todos os casos, há presença de pelo menos um ministério, o qual, em geral concentra responsabilidades de formulação da política e condução geral do processo de implementação. Em alguns casos, como, por exemplo, o do PISF, o Ministério da Integração Nacional (MIN) atua de forma mais independente, embora em intensa interação com o Ministério do Planejamento (PAC) e a Casa Civil. Em outros casos, como no do PNPB, o arranjo chega a envolver 13 diferentes pastas, articuladas na Comissão Executiva Interministerial do Biodiesel (CEIB).

Além dos órgãos da administração direta, em todos os casos analisados, percebe-se a atuação de órgãos da administração indireta com importantes funções e papéis na implementação. Em geral, poderíamos classificar a atuação destes órgãos como de dois tipos: a) agências reguladoras e autarquias ou fundações (como os institutos de defesa de direitos difusos e de segmentos vulneráveis); e b) agências paraestatais e de fomento, como empresas estatais e bancos públicos. No primeiro tipo, temos órgãos governamentais cuja função é zelar pelo cumprimento de normas e leis voltadas para a regulação de mercados e proteção de direitos (propriedade, consumo, ambiental, patrimônio cultural, indígena, etc.) Assim, as políticas que visam interferir no mercado ou que venham a ter impactos sobre o meio ambiente, o patrimônio cultural e grupos populacionais vulneráveis, possuirão organizações do primeiro tipo nos seus arranjos de implementação. Por exemplo, em casos como o da UHBM, da RIN, e do PISF, os arranjos de implementação envolvem órgãos reguladores como a ANEEL, a ANA e o IBAMA, assim como autarquias como o ICMBio, o IPHAN e a FUNAI.

Já o segundo tipo de órgãos de administração indireta presentes nos arranjos estudados são aqueles que assumem para si tarefas de execução, essenciais para a implementação das políticas. Estas organizações estatais dispõem de maior flexibilidade e agilidade (do que os órgãos da administração direta) e, por isso, estão presentes em todos os casos analisados. No caso do PBM, tem-se uma agência de fomento (FINEP) e uma paraestatal (ABDI) responsáveis por funções críticas, como respectivamente, o financiamento ao setor privado e à pesquisa, e a gestão e monitoramento do Plano. Já no caso do PRONATEC, chama-se atenção para a Rede de Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica, responsáveis pela provisão direta dos cursos de qualificação profissional. Mas um dos elementos de maior saliência, dentre as semelhanças entre os arranjos estudados, diz respeito ao papel das empresas estatais e bancos públicos. Em praticamente todos os arranjos, empresas como a Petrobras, a Embrapa, a Eletrobrás e bancos públicos como o BNDES e a Caixa Econômica Federal, desempenham papel central na implementação das políticas. Por exemplo, as empresas do grupo Petrobras são atores-chave nos arranjos de implementação do PNPB (com a Petrobras Biocombustíveis), da RIN (com a Transpetro na construção de navios e a Petrobras na construção de plataformas), do PBM (nas cadeias produtivas de petróleo e gás, transportes e energia). Semelhantemente, a Caixa Econômica Federal tem atuação central na operacionalização de políticas como o MCMV (intermediação financeira entre empresas do setor de construção civil, estados, municípios e entidades do movimento de habitação, e monitoramento de projetos), o PBF (operacionalização das transferências para os beneficiários), e a RIN (como agente financeiro na concessão e monitoramento de financiamentos). Finalmente, na mesma linha, destaca-se a presença e atuação do BNDES, ausente (como ator-executor central) apenas nos casos de políticas da área social.

Um terceiro elemento comum diz respeito ao envolvimento de atores privados nos processos de implementação. Em todos os arranjos, com a única exceção do PBF, atores privados desempenham funções relevantes para a concretização dos objetivos das políticas, atuando simultaneamente como parceiras e como beneficiárias das mesmas. Em alguns casos, empresas privadas executam diretamente a provisão do bem ou serviço público, como, por exemplo, no MCMV (construtoras e incorporadoras desenvolvem e entregam as habitações aos beneficiários), no PISF e UHBM (consórcios de empreiteiras privadas realizam as obras civis), e no PRONATEC (instituições de ensino privadas integram a rede de serviços de educação profissional e tecnológica). Em outros casos, elas são os próprios alvos das políticas, como na RIN, no PNPB e PBM (indústrias recebem subsídios, isenções e financiamentos para ampliar/melhorar suas atividades, impactando o desenvolvimento econômico).

Um quarto elemento é a ausência de organizações da sociedade civil como parceiras na implementação dessas políticas. Diferentemente dos arranjos de outras políticas, como as de saúde, assistência social, educação, cultura, ciência e tecnologia, e direitos humanos, tais parcerias entre organizações governamentais e não governamentais estão ausentes nos casos estudados (como PBF, PISF, UHBM, RIN, PBM, e PRONATEC). Verifica-se a presença limitada de tais parcerias nos casos do PNPB, no qual o arranjo define os sindicatos rurais como agentes de fiscalização, em nível local, das condições para certificação de usinas de biodiesel com o Selo Combustível Social; e do MCMV, no qual o arranjo veio a incorporar recentemente um componente de financiamento operado por entidades dos movimentos da área de habitação social (o MCMV Entidades). Contudo, nesses casos, as parcerias com organizações da sociedade civil não incidem sobre processos centrais na implementação das políticas.

Finalmente, um último elemento comum a ser observado nas configurações dos arranjos de implementação estudados diz respeito às interações com órgãos de controle (político, burocrático ou judicial). Em todos os casos, estiveram presentes interações com órgãos como Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria-Geral da União (CGU), Ministério Público, Supremo Tribunal Federal (STF), além do Congresso Nacional. Todos os casos foram objeto de discussões, debates e escrutínio político pelo Congresso, pois a implementação das políticas demandava algum tipo de decisão por parte da casa legislativa (reforma de marcos legais e promulgação de novas leis, apreciação de medidas provisórias, autorização de endividamento de estatais, e audiências públicas, etc.). Em alguns casos, como no PNPB, MCMV, PISF e PRONATEC as interações com o Congresso foram (ou ainda são) bastante intensas, envolvendo frentes parlamentares e disputas entre bancadas estaduais e de partidos, além de debates nas comissões específicas. Em outros casos, como na UHBM e a RIN, os trâmites se deram de forma bastante acelerada, sem aprofundamento das discussões e análises. Órgãos de controle burocrático, como a CGU e o TCU, estão presentes em todos os arranjos estudados, de forma bastante intensiva (casos do PBF, PISF, RIN e PRONATEC), por meio de auditorias sobre a utilização dos recursos públicos e sobre o desempenho das políticas. Finalmente, órgãos do sistema de justiça como o STF e o Ministério Público também comparecem nos arranjos de vários dos casos, com destaque para a UHBM e o PISF, dada a ampla judicialização dos conflitos envolvendo populações atingidas e impactos ambientais causados pelos projetos.

Em resumo, a análise dos elementos comuns aos arranjos de implementação estudados sugere que as “novas” políticas que vêm sendo implementadas pelo Governo Federal nesta última década: a) se dão em temas/problemas sobre os quais o governo federal dispõe de autonomia na sua formulação e execução, b) mobilizando diversas das

suas organizações (em quantidade e variedade de tipos organizacionais); c) dentre as quais empresas estatais e bancos públicos têm papel de destaque, assumido funções-chave na produção e entrega dos bens e serviços; d) além disso, contam com grande envolvimento de empresas privadas, mas não lançam mão, com intensidade, de parcerias com organizações da sociedade civil; e e) por fim, estão sob a observação e escrutínio de uma conjunto de órgãos de controle político, burocrático ou judicial.

3.3 – Variações entre arranjos de implementação e áreas de política pública

A análise comparativa dos arranjos de implementação das políticas estudadas também revelou elementos de diferenciação. Trata-se de características vigorosamente presentes em alguns arranjos, porém ausentes em outros. Esta subseção se dedica ao exame desses aspectos distintivos ao mesmo tempo em que busca , compreender em que medida as variações encontradas estão associadas aos setores nos quais as políticas se inserem: desenvolvimento social, industrial e de infraestrutura.

A comparação dos arranjos de implementação estudados indicou três variáveis, descritas abaixo:⁹

- 1) Participação de entes federativos no arranjo (FED), ou seja, se estados e/ou municípios têm papel relevante no arranjo da política em questão. Ainda que todos os casos estudados referem-se a políticas nas quais o governo federal tem relativa autonomia (centralização de competências) na sua formulação e implementação, os casos apresentam variações no que diz respeito à incorporação de estados e municípios na execução de algumas das tarefas de implementação.
- 2) Abertura à participação social (PART), isto é, se existem mecanismos ou canais efetivos para a participação da sociedade civil no arranjo do plano, programa ou projeto. Enquanto, em alguns casos, os arranjos de implementação contam com conselhos nacionais e/ou locais operantes (como na RIN e no PISF), audiências públicas bem conduzidas ou fóruns e comissões com representantes do governo e da sociedade civil (como no PNPB e PRONATEC), em outros, estes mecanismos de participação estão ausentes ou operam de forma débil (PBM, UHBM e MCMV).
- 3) Centralização intragovernamental (CENTR), ou seja, se a coordenação da política em questão se dá de forma hierárquica e sob monitoramento intensivo (em oposição a formas de coordenação mais horizontais ou difusas). . Enquanto em alguns arranjos percebeu-se a centralidade hierárquica de algum órgão na coordenação e a utilização de mecanismos de monitoramento intensivo da implementação, em outros, a coordenação

⁹Na especificação das variáveis perseguiu-se a parcimônia, pois quanto menor seu número, melhor a capacidade explicativa das fórmulas obtidas pelo uso do QCA (RIHOUX e RAGIN, 2009).

se dá de forma mais difusa e o monitoramento é menos intensivo ou inexistente. No primeiro grupo, temos os casos das políticas que integram a carteira de projetos do PAC e, assim, se submetem à lógica de coordenação e monitoramento centralizados (originalmente na Casa Civil e, nos últimos anos, no Ministério do Planejamento). Apesar de não integrar o PAC, o arranjo do PBF apresenta características semelhantes nesse sentido.

Com o objetivo de identificarmos a associação dessas variáveis aos arranjos, de acordo com as áreas temáticas – social (SOCIAL), industrial (INDUS) e de infraestrutura (INFRA) –, utilizamos a técnica do QCA de “conjuntos nítidos” (ou *crisp-set QCA*). Para isso, as características distintivas dos arranjos de implementação e as áreas de política pública foram transformados em valores dicotômicos (zero ou um), conforme a tabela abaixo.

Tabela 1 – Características distintivas e áreas de política: classificações dicotomizadas

Casos	Características			Áreas		
	FED	PART	CENTR	SOCIAL	INFRA	INDUS
MCMV	1	0	1	1	0	0
PBF	1	0	1	1	0	0
RIN	0	1	1	0	1	1
PBM	0	0	0	0	0	1
PISF	0	1	1	0	1	0
PRONATEC	1	1	0	1	0	0
PNPB	0	1	0	0	0	1
UHBM	0	0	1	0	1	0

Fonte: elaboração própria

Assim, se à variável INFRA foi atribuído o valor 1 isto quer dizer que a política em questão foi classificada como da área de infraestrutura, do contrário o valor atribuído é zero. Do mesmo modo, procedeu-se para as variáveis SOCIAL e INFRA. Em relação às características distintivas dos arranjos, se à variável FED foi atribuído o valor 1, queremos dizer que os Estados ou municípios têm papel relevante no arranjo da política em questão, do contrário, atribuiu-se valor zero; do mesmo modo, se à variável PART foi atribuído o valor 1, quer-se dizer que existem mecanismos ou canais efetivos para a participação da sociedade civil no arranjo do plano, programa ou projeto em questão, do contrário atribuiu-se valor zero; e se à condição CENTR foi atribuído o valor 1, quer-se dizer que a coordenação da política em questão se dá de forma hierárquica e sob um monitoramento ativo, do contrário atribuiu-se valor zero.

Utilizando-se o programa Tosmana¹⁰ para explorar as relações de nosso interesse, foram identificados seis tipos de combinações de variáveis associadas a cada uma das três áreas, vide Tabela 2, abaixo.

Conforme a Tabela 2, para a área social existem duas configurações de valor 1, respectivamente os casos i) MCMV e PBF e ii) Pronatec. Na primeira configuração, as variáveis FED e CENTR estão presentes; na segunda configuração (Pronatec), estão presentes as variáveis FED e PART. Da mesma maneira, foram identificados dois tipos de combinações de variáveis associadas à área de infraestrutura (variável INFRA com valor 1), respectivamente os casos i) RIN e PISF e ii) UHBM. O primeiro com a presença das variáveis PART e CENTR, e o segundo com a variável CENTR.

Para as políticas da área industrial (variável INDUS com valor 1) foram identificados duas configurações distintas, correspondentes aos casos i) PBM e ii) PNBD. Na primeira, nenhuma das variáveis estão presentes, enquanto na segunda configuração encontra-se presente a variável CENTR. Contudo, a área de políticas de infraestrutura apresentou uma configuração contraditória (identificada com a letra “C” na coluna da variável INDUS) para os casos RIN e PISF. Isso quer dizer que estes dois casos apresentaram a mesma combinação de variáveis (PART e CENTR), apesar das duas políticas terem sido classificados de forma diferente (o RIN foi classificado como um programa da área de política industrial enquanto o PISF não o foi).¹¹

Tabela 2 - Configurações booleanas para os casos estudados

Variáveis			Áreas			Casos
FED	PART	CENTR	SOCIAL	INFRA	INDUS	
1	0	1	1	0	0	MCMV, PBF
0	1	1	0	1	C	RIN, PISF
0	0	0	0	0	1	PBM
1	1	0	1	0	0	PRONATEC
0	1	0	0	0	1	PNPB
0	0	1	0	1	0	UHBM

Fonte: elaboração própria

Identificadas as configurações de casos, o próximo passo, segundo a técnica, é minimizar o número de variáveis encontradas para cada área de política pública, de modo a

¹⁰Cronqvist, Lasse. 2011. *Tosmana: Tool for Small-N Analysis [Computer Programme]*, Version 1.3.2.0. Trier: University of Trier.

¹¹ Ressaltamos, entretanto, que tal contradição é apenas aparente (em termos das configurações booleanas construídas pelo software), pois tanto o RIN quanto o PISF são políticas da área de infraestrutura.

$$\text{FED}\{1\}\text{PART}\{0\}\text{CENTR}\{0\} + \\ \text{FED}\{1\}\text{PART}\{1\}\text{CENTR}\{1\}$$

As hipóteses simplificadoras adotadas no processo de obtenção da fórmula mínima podem ser visualizadas no diagrama de Venn (Figura 1). Elas correspondem aos remanescentes lógicos R no diagrama (em branco). A solução é figurada pelo lado direito do diagrama, que combina o menor número de variáveis possíveis dentro do universo de casos analisados e as associa ao fenômeno em análise (FED{1}).

A fórmula simplificada, pode ser lida assim: nas políticas públicas da área social observa-se papel relevante dos entes federativos (Estados e municípios) em seus arranjos de implementação. Nos três casos estudados esta variável encontra-se presente (MCMV, PBF e Pronatec).

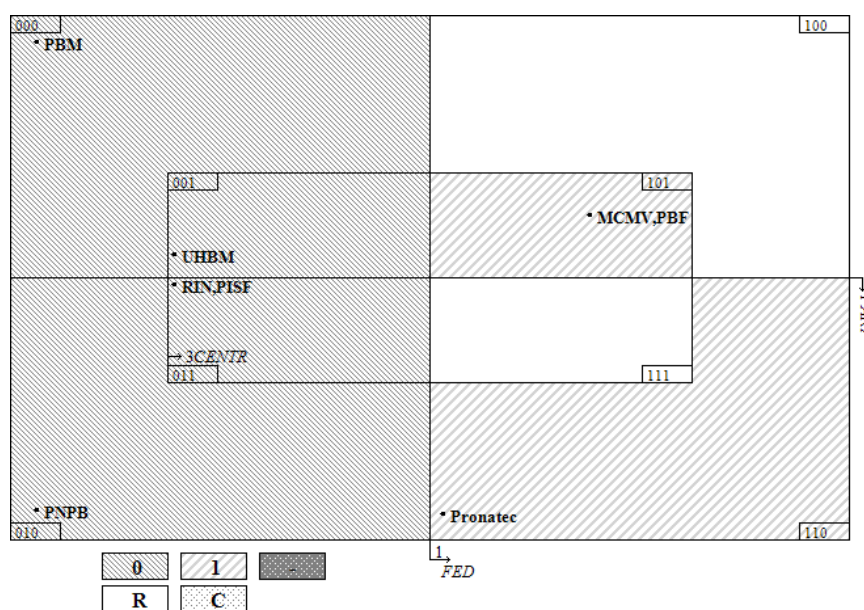
Procede-se, agora, ao processo de minimização para as configurações de casos não classificados como da área social (valor '0' para variável SOCIAL), obtém-se:

$$\text{FED}\{0\} \rightarrow \text{SOCIAL}\{0\}$$

(RIN, PISF+PBM+PNPB+UHBM)

Isso quer dizer que os arranjos das políticas não classificadas como sociais observa-se um papel irrelevante dos entes federativos (Estados e municípios). Em cinco casos esta variável encontra-se ausente: RIN, PISF, PBM, PNPB e UHBM.

Figura 1 – Diagrama de Venn - SOCIAL



Fonte: elaboração própria

Assim, pode-se concluir que a característica distintiva dos arranjos de implementação das políticas da área social em relação às políticas das demais áreas (infraestrutura e industrial) é a participação de entes federativos (lado direito da Figura 1). Por exemplo, o PBF, ainda que tenha sua condução bastante centralizada no governo federal, incorpora os municípios no seu arranjo de implementação como atores de execução local da política (e.g. alimentação do Cadastro Único, monitoramento de condicionalidades, etc.). Semelhantemente, o PRONATEC incorpora os governos estaduais e suas redes de ensino técnico, como um dos seus componentes de implementação. No MCMV, também, governos estaduais e municipais atuam na viabilização e no desenvolvimento de projetos habitacionais. Diferentemente, tais atores políticos não estão presentes nos arranjos das demais políticas. Além disso, a análise indica que, dentre as políticas da área social inauguradas na última década, existem duas sub-variantes, uma que se complementa com a incorporação de mecanismos ativos de participação social (caso do PRONATEC, com a realização de audiências públicas nos institutos federais e os fóruns estaduais de educação profissional e tecnológica); e outra que se complementa pela centralização intragovernamental (casos do MCMV e PBF).

Minimização da variável INFRA

Minimizando, agora, as configurações das políticas da área de infraestrutura (INFRA{1}) consegue-se a fórmula:

$$\text{FED}\{0\} * \text{CENTR}\{1\} \rightarrow \text{INFRA}\{1\}$$

(RIN, PISF+UHBM)

Essa fórmula indica que os arranjos das políticas da área de infraestrutura se caracterizam pela ausência de papel relevante dos entes federativos e pela alta centralização intragovernamental (coordenação hierárquica com mecanismos intensivos de monitoramento). Em três casos estas variáveis encontram-se presentes: RIN, PISF e UHBM.

Procedendo da mesma maneira para as configurações dos casos que não foram classificados como da área de infraestrutura (INFRA{0}), obtém-se, primeiramente:

$$\text{FED}\{0\} * \text{CENTR}\{0\} + \text{PART}\{1\} * \text{CENTR}\{0\} + \text{FED}\{1\} * \text{PART}\{0\} * \text{CENTR}\{1\} \rightarrow \text{INFRA}\{0\}$$

(PBM+PNPB) (Pronatec+PNPB) (MCMV,PBF)

Que é uma fórmula complexa. No intuito de obter uma fórmula mais parcimoniosa, recorreu-se ao processo de minimização incluindo com os remanescentes lógicos:

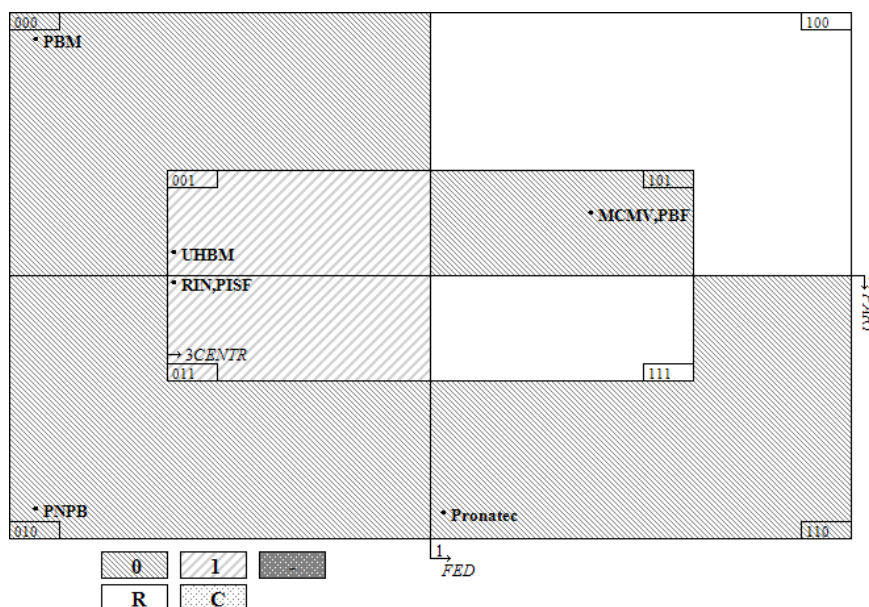
$$\begin{matrix} \text{FED}\{1\} & + & \text{CENTR}\{0\} & \rightarrow & \text{INFRA}\{0\} \\ (\text{MCMV,PBF+Pronatec}) & & (\text{PBM+Pronatec+PNPB}) & & \end{matrix}$$

Hipóteses simplificadoras adotadas:

$$\begin{matrix} \text{FED}\{1\}\text{PART}\{0\}\text{CENTR}\{0\} + \\ \text{FED}\{1\}\text{PART}\{1\}\text{CENTR}\{1\} \end{matrix}$$

A equação obtida indica que os arranjos das políticas estudadas que não foram classificadas como de infraestrutura apresentam uma de duas variáveis: papel relevante dos Estados e municípios nos arranjos de implementação (FED{1}) ou baixa centralização intragovernamental (CENTR{0}).

Figura 2 – Diagrama de Venn - INFRA



Fonte: elaboração própria

Em suma, tal como indicado no diagrama de Venn (Figura 2), os arranjos de implementação das políticas de infraestrutura estudadas se diferenciam dos arranjos das políticas das demais áreas (social e industrial) pela ocorrência simultânea de duas características: coordenação hierárquica centralizada e ausência de participação de entes federativos. Todas as três políticas da área de infraestrutura analisadas (UHBM, RIN e PISF) integram o PAC e, por isso, se submetem a procedimentos de coordenação e monitoramento intensivo por órgãos centrais da administração federal. Tais casos, ainda se

diferenciam de outros nos quais a centralização intragovernamental também está presente (MCMV e PBF, área social), pois, nestes há participação significativa de entes federativos, traço ausente nos arranjos das políticas de infraestrutura estudadas.

Minimização da variável INDUS

Como visto (Tabela 1, acima), a área de política industrial apresentou uma configuração contraditória para os casos RIN e PISF, pois dois programas classificados em áreas diferentes apresentaram a mesma combinação de variáveis (o RIN e o PISF). Excluindo-se esses dois casos, procedeu-se o processo de minimização das configurações '1' da variável INDUS, com a obtenção da seguinte fórmula:

$$\text{FED}\{0\} * \text{CENTR}\{0\} \rightarrow \text{INDUS}\{1\}$$

(PBM+PNPB)

Isso quer dizer que os programas PBM e PNPB caracterizam-se por apresentar duas variáveis, a saber: pouca participação de entes federativos no arranjo e baixa centralização intragovernamental.

Da mesma maneira, a fórmula obtida para as políticas que não foram classificados como da área industrial (INDUS{0}) é:

$$\text{PART}\{0\} * \text{CENTR}\{1\} + \text{FED}\{1\} * \text{PART}\{1\} * \text{CENTR}\{0\} \rightarrow \text{INDUS}\{0\}$$

(MCMV,PBF+UHBM) (Pronatec)

Por esta ser uma fórmula, procedemos ao processo de minimização com os remanescentes lógicos, com uma equação mais simples, qual seja:

$$\text{FED}\{1\} + \text{PART}\{0\}\text{CENTR}\{1\} \rightarrow \text{INDUS}\{0\}$$

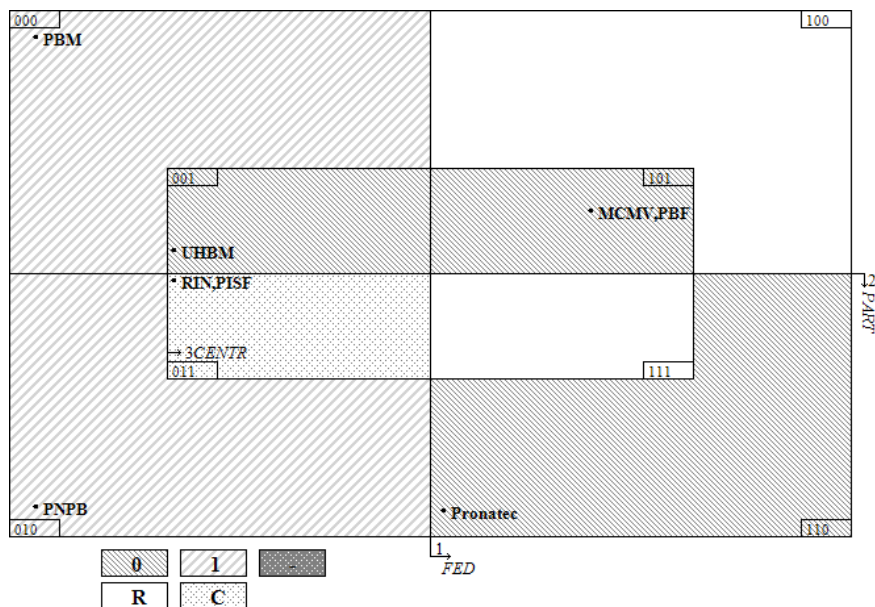
(MCMV,PBF+Pronatec) (MCMV,PBF+UHBM)

Hipóteses simplificadoras:

$$\text{FED}\{1\}\text{PART}\{0\}\text{CENTR}\{0\} + \text{FED}\{1\}\text{PART}\{1\}\text{CENTR}\{1\}$$

Em palavras, a equação indica as políticas não classificadas como da área industrial apresentam uma de duas variáveis nos arranjos de implementação: um papel relevante dos Estados e municípios ou baixa abertura para a participação social com alta centralização intragovernamental.

Figura 3 – Diagrama de Venn - INDUS



Fonte: elaboração própria

O diagrama de Venn (Figura 3) indica, nesse sentido, que os arranjos das políticas da área industrial não possuem características próprias distintas em relação aos arranjos das políticas de outras áreas. De forma geral, eles se caracterizam pela negação das características definidoras dos demais arranjos. Isto é, os arranjos das políticas industriais selecionadas se definem pela não participação de entes federativos (característica marcante dos arranjos das políticas sociais) e pela ausência de centralização intragovernamental (aspecto identificado como típico dos arranjos das políticas de infraestrutura), com exceção apenas, neste quesito, do arranjo da RIN, marcado pelos procedimentos de coordenação hierárquica e monitoramento do PAC. Finalmente, os dois casos classificados na área industrial ainda diferem em relação à abertura a participação social. No caso do PNPB, o arranjo envolveu diversas audiências públicas e grupos de trabalho com representantes do governo e da sociedade civil para elaboração e monitoramento do programa e de seu marco regulatório. Já no caso do PBM, apesar do arranjo formal instituir mecanismos de participação dos atores interessados na política, nota-se na prática um funcionamento irregular e deficiente (SCHAPIRO, 2013).

4. Conclusões

O presente capítulo se voltou para um exame da atuação do Estado brasileiro na condução de políticas públicas, focando mais especificamente a implementação de políticas federais

criadas (ou reformuladas) na última década. Seguindo a sugestão de Fukuyama¹³, procuramos compreender as diferentes estratégias e configurações por meio das quais se dão o efetivo exercício do poder e as interações entre atores estatais e não estatais na provisão de bens e serviços públicos. Buscamos na literatura sobre governança fundamentos conceituais para a compreensão das transformações nas formas de agir do Estado e a relação entre estas transformações e a noção de capacidades estatais. A partir daí, examinamos como se organizam os arranjos institucionais de implementação de um conjunto de oito políticas conduzidas pelo governo federal.

A análise comparativa dos casos indicou que seus arranjos de implementação têm semelhanças importantes, assim como diferenças, que podem ser explicadas em função do enquadramento dos casos nas suas diferentes áreas temáticas de intervenção (social, industrial e de infraestrutura). Quanto às semelhanças, identificamos que os arranjos das políticas federais recentes são marcados pela mobilização de uma diversidade de órgãos federais (ministérios e diversos órgãos da administração indireta), compondo uma complexa rede de atores estatais que desempenham diferentes tarefas e trazem diferentes recursos (humanos, tecnológicos, financeiros, etc.) ao processo de implementação. Dentre estes órgãos, ganha destaque o papel que empresas estatais e bancos públicos, os quais assumem funções-chave na produção e entrega de bens e serviços. Ao estarem presentes na quase totalidade dos casos, percebemos que a atuação de empresas estatais e bancos públicos tem se constituído como um traço definidor das estratégias contemporâneas de implementação, distinguindo-se da forma como o governo federal atuava no passado ou como atua em outras políticas ou setores. Apesar do envolvimento expressivo de burocracias federais nos arranjos de implementação estudados, percebemos também uma forte presença de empresas privadas, seja como parceiros estratégicos ou alvos das próprias políticas. Já as parcerias com organizações da sociedade civil se mostraram limitadas ou ausentes. Assim, com base nos arranjos estudados, podemos concluir que as políticas federais recentes têm sido marcadas pelo envolvimento intenso de órgãos governamentais, sobretudo, empresas estatais e bancos públicos, em interação com o setor privado. Finalmente, observamos também que os arranjos de implementação analisados operam sob o escrutínio contínuo de órgãos de controle político (e.g. Congresso), burocrático (e.g. CGU, TCU, etc.) e judicial (STF, Ministério Público, etc.).

Com relação aos aspectos distintivos, encontramos três variáveis principais – participação de entes federativos no arranjo, abertura à participação social e centralização intragovernamental – as quais apresentaram associações interessantes com a classificação

¹³<http://www.the-american-interest.com/fukuyama/2012/10/02/the-strange-absence-of-the-state-in-political-science/> publicado em 2 de outubro de 2012.

das políticas estudadas em termos de áreas temáticas – social, infraestrutura, e industrial. Um primeiro achado da análise comparativa sobre as diferenças indicou que a presença e participação de entes federativos nos arranjos de implementação são características que distinguem as políticas da área social das demais, nas quais estes atores tem participação limitada ou estão ausentes. Internamente ao grupo das políticas sociais, percebemos que elas podem se diferir entre aquelas que incorporam formas de participação social ou aquelas que dispõem de mecanismos de coordenação hierárquica e monitoramento intensivo (centralização intragovernamental).

Um segundo achado sugeriu que as políticas de infraestrutura conduzidas nesta última década têm seus arranjos de implementação marcados pela ocorrência simultânea de duas características: coordenação hierárquica centralizada e ausência de participação de entes federativos. O terceiro achado apontou que as políticas de desenvolvimento industrial, por sua vez, se caracterizam pela ausência dos fatores já mencionados, isto é, seus arranjos são caracterizados pela ausência de mecanismos de centralização (coordenação hierárquica e monitoramento intensivo, com exceção da RIN, que integra o PAC) e pela ausência de envolvimento ativo de entes federativos.

A partir desses elementos, temos uma caracterização mais definida das formas de atuação do Estado brasileiro contemporâneo, na esfera federal, tanto no que diz respeito àquilo que são traços comuns quanto àquilo que são diferenças nos arranjos de implementação de políticas selecionadas. A caracterização obtida confirma a percepção de uma complexidade crescente envolvida na produção de políticas públicas, tal como expressa pela literatura sobre governança, em virtude de uma pluralização de atores estatais que passam a ser envolvidos com atividades de implementação e das interações deles com atores privados, políticos e da sociedade civil, em processos de distribuição (seja para a dispersão ou concentração) de competências, funções, papéis e recursos.

Esse capítulo avançou no sentido da caracterização dos modelos de governança implícitos (arranjos) na implementação de políticas federais, identificando elementos comuns e distintivos entre um conjunto de experiências recentes. No entanto, ainda restam passos importantes a serem perseguidos para que tais caracterizações possam ser interpretadas em termos de aumento, redução ou transformação de capacidades estatais, tarefa que será levada à diante no desenvolvimento desta agenda de pesquisa sobre “governança, arranjos institucionais e capacidades estatais no Brasil contemporâneo”.

Referências:

- CASSIOLATO, M.; GARCIA, R. (2014). "PRONATEC: múltiplos arranjos e ações para ampliar acesso à educação profissional". Rio de Janeiro: Ipea. (Texto para Discussão, n. 1.919).
- CINGOLANI, L. (2013). "The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures". UNU-MERIT Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13. #2013-053.
- COUTINHO, D. (2013). "Capacidades estatais no Programa Bolsa Família: o desafio de interação com a assistência social na consolidação do SUAS". Rio de Janeiro: Ipea. (Texto para Discussão, n. 1.852).
- EVANS, P. (1995). *Embedded Autonomy*. Princeton University Press.
- GEDDES, B. (1996). *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. University of California Press.
- GOMIDE, A.; PIRES, R. (2014). *Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014.
- JESSOP, B. (2001). "Bringing the State Back In (Yet Again): Reviews, Revisions, Rejections, and Redirections". *International Review of Sociology*, Vol.11, Issue 2, pp. 149-173.
- LESTER, R.; PIORE, M (2004). *Innovation: The Missing Dimension*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- LEVI-FAUR, D. (2012). "From 'Big Government' to 'Big Governance'?" In: LEVI-FAUR, D. (Org.) *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press, pp.3-18.
- LOUREIRO, M. R.; MACARIO, V.; GUERRA, P. (2013). "Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida". Rio de Janeiro: Ipea. (Texto para Discussão, n. 1.886).
- LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A.; FERREIRA, A. (2013). "Democracia e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: conflitos e articulação de interesses no Projeto São Francisco". Rio de Janeiro: Ipea. (Texto para Discussão, n. 1.883).
- MAJONE, G. (1999). "Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança". *Revista do Serviço Público*, ano 50, n° 1, pp.5-36.
- MANN, M. (1993). *The Sources of Social Power: The Rise of Classes and Nation- States, 1760 - 1914*. Cambridge University Press.
- MARX, A; RIHOUX, B.; RAGIN, C. (2013). "The origins, development, and application of Qualitative Comparative Analysis: the first 25 years". *European Political Science Review*, February, pp. 1-28.
- MATTHEWS, F. (2012). "Governance and state capacity" In: LEVI-FAUR, D. (Org.) *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press, pp.281-293.
- PEDROTI, P. (2013). "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. (Texto para Discussão, n. 1.858).
- PEREIRA, A. K. (2013). "Desenvolvimentismo, conflito e conciliação de interesses na política de construção de hidrelétricas na Amazônia brasileira". Rio de Janeiro: Ipea. (Texto para Discussão, n. 1.884).
- PIRES, R.; GOMIDE, A.; AMARAL, L. (2013). "A ver navios? A revitalização da indústria naval no Brasil democrático". Rio de Janeiro: Ipea. (Texto para Discussão, n. 1.864).

- RHODES, R.A.W. (1996). "The new governance: governing without government". *Political Studies*, n.44, p.652-667.
- RIHOUX, B.; RAGIN, C. (2009). *Configurational comparative methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and related techniques*. London: SAGE Publications.
- RIHOUX, B.; De MEUR, G. (2009). "Crisp-Set Qualitative Comparative Analysis (csQCA)". In: Benoit Rihoux, Charles C. Ragin (Eds.) *Configurational comparative methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and related techniques*. London: SAGE Publications, pp. 33-68.
- SABEL, C. (2004). "Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations, learning and accountability". In: ENGELEN, E.; HO, M. (Eds.). *De staat van de democratie. Democratievoorbij de Staat*. Amsterdam: Amsterdam Press, 2004.
- SABEL, C.; ZEITLIN, J. (2012). "Experimentalist governance", In: LEVI-FAUR, D. (Org.) *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press, pp.169-186.
- SCHAPIRO, M. (2013). "Ativismo estatal e industrialismo defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira". Rio de Janeiro: Ipea. (Texto para Discussão, n. 1.856).
- SCHNEIDER, V. (2005). "Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas". *Civitas*, v.5, n. 1, p.29-58.
- SKOCPOL, T. (1979). *States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia, and China*. Cambridge University Press.
- SKOCPOL, T. (1985). "Bringing the state back in: strategies of analysis in current research". In: Evans, P., Rueschemayer, D., and Skocpol, T. (Eds.) *Bringing the State Back in*. Cambridge University Press.
- SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. (1982). "State capacity and economic intervention in the early new deal". *Political Science Quarterly*, 97(2):255-278.
- SORENSEN, E. (2012) "Governance and innovation in the public sector" In: LEVI-FAUR, D. (Org.) *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press, pp.215-227.
- TILLY, C. (1975). *The formation of national states in Europe*. Princeton: Princeton University.
- ZEHAVI, A. (2012). "New Governance and policy instruments", In: LEVI-FAUR, D. (Org.) *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press, pp.242-254.