

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

Roberto Rocha C. Pires

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

Alexandre de Avila Gomide

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diest do Ipea.

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 Constituição de 1988 (imposições de transparência e prestação de contas, participação e controle por parte da sociedade civil e dos poderes Legislativo e Judiciário). 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, 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 transformação socioeconômica e prazos exíguos. Além disso, buscou-se uma composição de experiências que refletisse 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 Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – 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) e as iniciativas 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).

A análise comparativa dos casos se voltou, primeiramente, para a compreensão dos seus arranjos de implementação e para a avaliação das capacidades estatais (técnico-administrativas e políticas) produzidas por eles. Um primeiro conjunto de resultados sugere que estão em curso, simultaneamente, políticas de desenvolvimento cujos arranjos são bastante diversificados. Ao mesmo tempo que em alguns programas eles conciliam altas capacidades técnico-administrativas e políticas, em outros, estes arranjos carecem de ambos os tipos de capacidades. Entre estes extremos, outras configurações possíveis também se revelaram na prática, como 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.

Em um segundo momento, buscou-se estabelecer relações entre a variação nos níveis de capacidades técnico-administrativas e políticas e os resultados observados em cada uma das políticas analisadas. 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 monitoramento têm sido responsáveis pelo sucesso na produção dos resultados almejados 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 realização 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 dos 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 as 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.

SUMÁRIO EXECUTIVO