

ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE POLÍTICAS CRÍTICAS AO DESENVOLVIMENTO

Alexandre Gomide*
Roberto Pires*

O momento histórico atual marca o reencontro entre uma postura ativa do Estado brasileiro, na promoção de políticas de caráter desenvolvimentista, e a vigência de instituições democráticas, reestabelecidas e inauguradas após o advento da Constituição Federal de 1988. Este reencontro suscita um conjunto de questões que permeiam o debate sobre democracia e desenvolvimento, tais como:

1. Será possível a um Estado ser desenvolvimentista e, ao mesmo tempo, proteger direitos e interesses de minorias?
2. Como ampliar a participação dos diversos atores sociais nos processos decisórios e no controle das políticas públicas sem que se produzam ineficiências, distorções ou impedimentos?
3. Como conciliar as distintas dimensões do desenvolvimento (econômica, social, política, ambiental etc.), respeitando-se as múltiplas identidades e interesses dos atores que compõem a sociedade, sem violar liberdades garantidas por regime pluralista e democrático?

Para abordar tais questões, desde o início de 2012, a Diretoria de Estudos e Pesquisas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea vem conduzindo a pesquisa intitulada *Estado, democracia e desenvolvimento: arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento*. O projeto é realizado por meio da colaboração entre técnicos de pesquisa e planejamento do Ipea e pesquisadores de universidades brasileiras e estrangeiras.¹

O objetivo da pesquisa é analisar os *arranjos político-institucionais* de políticas representativas dos atuais esforços do governo em promover o desenvolvimento. Por arranjos político-institucionais, entende-se o conjunto de regras, organizações e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses em uma política pública específica.

As políticas selecionadas para estudo restringem-se ao governo federal e foram escolhidas pelo seu caráter prioritário para o atual governo da presidenta Dilma. Ao todo, são dez estudos de caso compreendendo: quatro componentes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (o Programa Minha Casa, Minha Vida; o projeto de transposição do rio São Francisco; o projeto da Hidrelétrica de Belo Monte e as iniciativas de revitalização da indústria naval); o Programa Nacional

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

1. Além dos autores, que são os coordenadores da pesquisa, estão envolvidos os técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea Mansueto Almeida, Martha Cassiolato e Ronaldo Coutinho; os professores Ben Ross Schneider, do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT – em inglês, Massachusetts Institute of Technology); Diogo Coutinho, da Universidade de São Paulo (USP); Maria Rita Loureiro, da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP); Mario Schapiro (FGV-SP); Ronaldo Fiani, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Ronaldo Herrlein, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); e as pesquisadoras Paula Pedroti, do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea, e Ana Karine Pereira (PNPD/Ipea).

de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB); o Programa Brasil Maior; o Programa Bolsa Família (PBF); e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Além destes oito programas e projetos, a pesquisa elegeu como objeto de análise o papel das empresas estatais como agentes de formulação e implementação de políticas de cunho desenvolvimentista, sobretudo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Petrobras.

A opção pelo enfoque nos arranjos institucionais advém da compreensão que a relação entre as instituições e o desenvolvimento não deve se ater ao ambiente institucional – isto é, às regras gerais e básicas que estabelecem o funcionamento dos sistemas políticos, jurídicos e econômicos – mas, sobretudo, às instituições que definem a forma particular de coordenação de processos e atividades em campos específicos (Fiani, 2012).

Assim, a pesquisa visa analisar empiricamente e comparativamente como se constituem os arranjos dessas políticas, como estes funcionam no momento de sua implementação e quais seus efeitos sobre os resultados observados. Para além do estudo em profundidade de cada caso, a metodologia adotada baseia-se na análise comparativa, pois as capacidades criadas pelos arranjos não existem em absoluto – ou seja, um arranjo gera maior ou menor capacidade sempre em relação a outro arranjo.² Com isso, pretende-se ampliar a compreensão sobre a ação do Estado no Brasil atual, extraído-se subsídios para a inovação institucional da gestão das políticas públicas em contexto democrático.

As análises privilegiam as seguintes dimensões analíticas: burocrático-legal, político-representativa e societal-participativa (Gomide e Pires, 2012). Isto permite avaliar: *i*) a constituição e a operação de atores (organizações, unidades, grupos etc.) que agem no interior do Estado e têm protagonismo na condução das ações em cada política; e *ii*) de que forma as instituições democráticas se fazem presente em cada política específica – isto é, as formas de interação entre Executivo, Legislativo, sociedade civil, controles externos etc. Pressupõe-se também que o estudo dos arranjos no momento da implementação das políticas é revelador dos contrastes entre as perspectivas formais e informais dos arranjos – ou seja, constituem-se de atos normativos (*in books*) *vis-à-vis* suas manifestações na prática (*in action*).

A pesquisa está prevista para ser divulgada no segundo semestre de 2013. Contudo, a condução dos estudos de caso até o momento (dezembro de 2012) permite algumas considerações preliminares sobre os processos de formulação e implementação das políticas estudadas.

Quando se enfocam, primeiramente, os objetivos das políticas, se observa que os programas atuais, quando comparados às políticas desenvolvimentistas do passado, se distinguem pela incorporação de diferentes finalidades, potencialmente conflituosas. Uma avaliação inicial permite perceber que, ao intencionar harmonizar objetivos nem sempre compatíveis – ou, pelo menos, não automaticamente harmonizáveis –, como os de crescimento econômico, sustentabilidade ambiental e ampliação da participação social, os arranjos político-institucionais em questão acabam por trazer à tona novas “tensões” entre atores, estruturas e interesses. Contudo, entende-se que estas novas tensões são justamente o elemento diferenciador da realização de políticas de corte desenvolvimentista em contexto democrático *versus* autoritário. O contexto democrático favorece a inclusão de atores e interesses nos processos, e a implementação das políticas precisa lidar e processar os conflitos provenientes. O conhecimento de como esta tensão se manifesta e é processada em cada

2. Sobre o conceito de capacidade estatal utilizada, ver Gomide e Pires (2012).

arranjo e como se formam coalizões de apoio às políticas irá possibilitar compreender o que há de novo ou diferente no ativismo estatal dos dias de hoje em relação ao passado.

Um exemplo é o caso do PNPB. Este tem como objetivo formal implementar “de forma sustentável, tanto técnica, como econômica, a produção e uso do biodiesel, com enfoque na inclusão social e no desenvolvimento regional, via geração de emprego e renda” (Pedrotti, 2012). A análise do arranjo deste programa revela política distinta, alicerçada em novas bases, quando comparada ao Programa Nacional do Álcool (Proálcool), política de biocombustíveis implantada na década de 1970. No caso do Proálcool, apesar de seus efeitos positivos de substituição de combustíveis veiculares derivados de petróleo por álcool, este acabou também por tornar precárias as relações de trabalho e permitir o crescimento da monocultura latifundiária da cana-de-açúcar. Já o PNPB, busca, além da formação do mercado do biodiesel, o componente da inclusão social, algo inédito entre as políticas agroenergéticas. Para tal, procura viabilizar ampla participação da sociedade civil (representantes do agronegócio, da agricultura familiar e a da indústria do biodiesel), por meio de estrutura organizacional complexa e com o uso de instrumentos sofisticados de coordenação e incentivos tributários (Pedrotti, 2012).

Quanto aos processos de implementação, os resultados preliminares da pesquisa suscitam, de igual modo, reflexões interessantes sobre os canais de inclusão de atores e dos mecanismos de coordenação intragovernamental existentes. Em primeiro lugar, ainda que a inclusão de novos atores e interesses na definição e na implementação das políticas atuais compareça como objetivo formal destas, a operacionalização destes processos por meio dos respectivos arranjos institucionais tem revelado desafios e limitações.

Um exemplo disso manifesta-se no caso das iniciativas de revitalização da indústria naval. Quando comparado ao arranjo que viabilizou esta indústria nos anos 1970, o arranjo atual diferencia-se por apresentar diversos componentes democratizantes: discussão de aspectos do Programa de Modernização e Expansão da Frota da Petrobras Transporte S/A (Transpetro) no Congresso Nacional; intensa atuação dos órgãos de controle sobre a aplicação dos recursos; e a existência de um conselho que permite a participação de empresários e trabalhadores na tomada de decisão sobre os financiamentos públicos do setor. Apesar destes avanços formais, a operação concreta do arranjo indica que o envolvimento do Congresso no processo acabou sendo protocolar e a atuação do conselho, embora venha aperfeiçoando-se nos últimos anos, foi prejudicada pela inconstância de suas reuniões e pela insuficiência de subsídios técnicos para as decisões por parte dos conselheiros (Pires, Gomide e Amaral, 2012). O Tribunal de Contas da União (TCU), no entanto, tem sido capaz de manter auditorias periódicas sobre a utilização dos recursos neste programa.

No entanto, há casos, como o do PBF, nos quais o arranjo institucional formal não prevê formas amplas de participação e interação com a sociedade civil, mas que, na prática de implementação, tem “tomado de empréstimo” espaços de participação de outros programas, como as conferências nacionais (Coutinho, 2012).

A respeito dos desafios da coordenação intragovernamental, que no passado foram contornados por meio de grupos executivos e empresas estatais, nos programas contemporâneos em estudo, a coordenação apresenta-se sob uma miríade de formatos e com graus variados de sucesso. Em alguns casos, como no PNPB e no Programa Minha Casa Minha Vida, observa-se a emergência de órgãos centrais, como a Casa Civil, exercendo o esforço de coordenação hierárquica no interior do governo federal, desempenhando um papel de “superministério” (Pedrotti, 2012; Loureiro, 2012).

Em outros casos, nota-se a formação de grupos ou comitês gestores interministeriais, por meio dos quais diferentes órgãos do governo cooperam horizontalmente para a implementação da política. Porém, divergências entre as pastas sobre a condução dos programas têm provocado contradições, lacunas e atrasos, caso do Programa Brasil Maior.

O arranjo formal desse programa prevê a atuação cooperativa de diferentes órgãos governamentais. Todavia, percebe-se certa “cacofonia decisória”, resultante da atuação desalinhada destes, a qual tem comprometido a coordenação para a realização dos objetivos de promover setores inovadores e estruturar novas competências na indústria brasileira (Schapiro, 2012). Enquanto o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), de um lado, propõem mecanismos de incentivo e apoio à inovação, de outro lado, o Ministério da Fazenda (MF) – por exemplo, preocupado com as metas de estabilidade macroeconômica – impõe entraves e dificuldades à aprovação dos incentivos fiscais necessários à implementação e ao avanço do programa.³ Ademais, tem-se a situação na qual a ABDI, agência criada como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, tem a função de desenvolver e articular a execução da política industrial com o setor privado em um contexto no qual o BNDES e a Petrobras – por meio de seus instrumentos de crédito, sua participação acionária e seu poder de compra – são os principais executores *de facto* da política (Schneider, Almeida e Lima, 2012).

Em outros programas, como o PRONATEC, a exigência de coordenação vai além da dinâmica intragovernamental. A concretização de ambiciosas metas em curtos horizontes temporais exige esforços e mecanismos de coordenação federativa (intergovernamental), com vistas à expansão da rede de educação técnica e tecnológica em sintonia com os estados, bem como de parcerias com o empresariado regional e com o “Sistema S” (Cassiolato, Garcia e Vera, 2012).

A observação de casos concretos tem indicado que o aventado *trade-off* entre a atuação desenvolvimentista do Estado e a vigência de instituições democráticas talvez seja menos prevalente que se imaginava (Leftwich, 1998; White, 1998). Os casos têm demonstrado que a condução de políticas de desenvolvimento em ambiente democrático impõe novas capacidades por parte das burocracias públicas, tanto no que se refere às habilidades técnicas de formulação quanto no que concerne às competências políticas de implementação, em virtude da inclusão de múltiplos atores e da necessidade de articulação de suas ações e seus interesses. Adquirir e exercer tais capacidades não parecem tarefas triviais. Em alguns dos casos estudados, iniciativas de abertura, interação com os poderes Legislativo e Judiciário e maior transparência e participação nos processos decisórios têm se revelado complexas e precisam tornar-se mais efetivas. Ainda assim, como observou Herrlein (2012), a existência e a operação de controles democráticos carrega o potencial de minimizar o risco do *rent seeking* e da captura, incentivando a legalidade e a lisura dos processos implicados na ação estatal.

As reflexões apresentadas neste artigo são apenas as impressões iniciais que os estudos de caso vêm trazendo. Há ainda caminho interpretativo importante a ser percorrido, tanto com a finalização de cada estudo específico quanto com a análise comparativa que se seguirá. O contraste entre os diferentes casos oferecerá subsídios importantes para a melhor compreensão dos processos de formulação e execução de políticas públicas no Brasil contemporâneo. Além disso, as análises apresentarão insumos relevantes para o debate sobre as capacidades criadas pelas instituições e as relações entre desenvolvimentismo e democracia no século XXI.

3. Na trajetória de montagem do arranjo do Programa Minha Casa Minha Vida, também se observam tensões entre o Ministério da Fazenda (MF) e o Ministério das Cidades (MCidades) no que tange ao direcionamento e aos objetivos das ações neste contidas (Loureiro, 2012).

REFERÊNCIAS

- CASSIOLATO, M.; GARCIA, R.; VERA, D. PRONATEC e seu arranjo institucional. *In*: OFICINA DO PROJETO “ESTADO, DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO: ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE POLÍTICAS CRÍTICAS AO DESENVOLVIMENTO”, 2. Brasília: Ipea, 23-24 ago. 2012. Preliminar.
- COUTINHO, D. Entre efetividade e participação: os “caminhos de legitimação” do Programa Bolsa Família. Brasília: Ipea, ago. 2012. Preliminar.
- FIANI, R. Reformulando o conceito de Estado desenvolvimentista. Brasília: Ipea, ago. 2012. Preliminar.
- GOMIDE, A.; PIRES, R. Arranjos institucionais de políticas desenvolvimentistas em um Estado democrático: uma proposta metodológica. Brasília: Ipea, jan. 2012.
- HERRLEIN, R. Um roteiro para investigar o Estado desenvolvimentista na história: referências conceituais e questões a investigar na análise histórica do Estado (Brasil, Japão, Coreia do Sul e Taiwan). Brasília: Ipea, ago. 2012. Preliminar.
- LEFTWICH, A. Forms of the democratic developmental State: democratic practices and development capacity. *In*: ROBINSON, M.; WHITE, G. (Eds.). The democratic developmental State: political and institutional design. Oxford: Oxford University Press, 1998. p. 52-83.
- LOUREIRO, M. Burocratas e políticos nos arranjos institucionais das políticas de desenvolvimento no Brasil contemporâneo: análise do PAC. Brasília: Ipea, ago. 2012. Preliminar.
- PEDROTTI, P. O arranjo político-institucional do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB). Brasília: Ipea, ago. 2012. Preliminar.
- PIRES, R.; GOMIDE, A.; AMARAL, L. A ver navios? A revitalização da indústria naval no Brasil democrático: arranjos institucionais e capacidades estatais. Brasília: Ipea, ago. 2012. Preliminar.
- SCHAPIRO, M. Avaliação institucional do Plano Brasil Maior: mapeamento, crítica e proposição normativa. Brasília: Ipea, ago. 2012. Preliminar.
- SCHNEIDER, B.; ALMEIDA, M.; LIMA, R. Industrial policy and State owned enterprises in Brazil: BNDES and Petrobras. Brasília: Ipea, ago. 2012. Preliminar.
- WHITE, G. Constructing a democratic developmental State. *In*: ROBINSON, M.; WHITE, G. (Eds.). The democratic developmental State: political and institutional design. Oxford: Oxford University Press, 1998. p. 17-51.
-

