



Capacidades Estatais e Democracia

Arranjos Institucionais de Políticas Públicas

Editores

Alexandre de Ávila Gomide

Roberto Rocha C. Pires

Este livro tem o objetivo de aprofundar o debate sobre o Estado e desenvolvimento no limiar do século XXI por meio da análise das capacidades estatais de implementação de políticas públicas no Brasil democrático.

O momento histórico atual marca um encontro entre uma postura ativa do Estado brasileiro e a vigência de instituições democráticas estabelecidas pela Constituição Federal de 1988. Este encontro suscita um conjunto de questões, entre elas a capacidade do Poder Executivo de implementar suas políticas envolvendo múltiplos atores e interesses, sem violar os direitos e as instituições garantidas por um regime democrático e pluralista.

Isso demanda novas capacidades do Estado, que vão além das necessidades de uma burocracia profissional e autônoma, que possa traçar estratégias com os atores privados sem ser capturada. Ou seja, mais que as capacidades técnicas e administrativas exigidas de uma burocracia weberiana clássica. Este livro apresenta a tese de que, no contexto democrático atual, caracterizado pela existência e o funcionamento de instituições representativas, participativas e de controles burocráticos, são necessárias também capacidades políticas dos agentes do Estado para a produção de políticas públicas.

No debate da literatura sobre o tema, encontram-se desde posições que advogam pela sinergia existente entre democracia e políticas de caráter desenvolvimentista, ressaltando a qualidade e legitimidade de decisões compartilhadas, até argumentos que enfatizam os conflitos e obstáculos aos processos de desenvolvimento acelerado decorrentes da incorporação de amplo conjunto de interesses nos processos decisórios, com a multiplicação dos pontos de veto. As instituições democráticas impõem restrições à implementação de políticas públicas, gerando ineficiências e impasses? Como conciliar as distintas dimensões do desenvolvimento – econômica, social, política, ambiental –, respeitando-se os múltiplos interesses dos atores que compõem a sociedade?

Para responder a tais questões, o Ipea realizou, por meio da colaboração entre pesquisadores do instituto e docentes de universidades brasileiras e estrangeiras, projeto de pesquisa que deu origem a este livro. A pesquisa teve como objetivo analisar em profundidade os arranjos institucionais de políticas públicas representativas dos atuais esforços do governo em promover o desenvolvimento. Por arranjos institucionais, definiu-se o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de cada política.

No decorrer da pesquisa foram desenvolvidos novos conceitos e modelos analíticos, apresentados neste volume, que permitiram compreender a operação de atores no interior do Estado e como as instituições democráticas se fazem presentes nos casos estudados, extraindo-se inferências e proposições passíveis de serem utilizadas para análise de outros casos.

Os achados indicam que o aventado *trade-off* entre a ação do Estado e instituições democráticas é menos prevalente do que se imaginava. Os casos estudados demonstraram que a condução de políticas de desenvolvimento em ambiente democrático impõe – isso sim – 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.

Espera-se que este material possa contribuir para a área de conhecimento sobre políticas públicas, fornecendo elementos não só para um programa de pesquisa sobre capacidades estatais e democracia, mas também para ação pública de qualidade neste Brasil de limiar de século.



Capacidades Estatais e Democracia

Arranjos Institucionais de Políticas Públicas

Editores

Alexandre de Ávila Gomide

Roberto Rocha C. Pires

ipea

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

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

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

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

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

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

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete

Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>



Capacidades Estatais e Democracia

Arranjos Institucionais de Políticas Públicas

Editores

Alexandre de Ávila Gomide
Roberto Rocha C. Pires

ipea

Brasília, 2014

Capacidades estatais e democracia : arranjos institucionais de políticas públicas / editores: Alexandre de Ávila Gomide, Roberto Rocha C. Pires. — Brasília : Ipea, 2014.
385 p. : grafs.

Inclui Bibliografia.

ISBN 978-85-7811-199-1

1. Política de Desenvolvimento. 2. Políticas Públicas. 3. Democracia. 4. Governabilidade. 5. Participação Social. 6. Administração Pública. I. Gomide, Alexandre de Ávila. II. Pires, Roberto Rocha C. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 338.9

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

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

A obra retratada na capa deste livro é *A puxada da rede*, do pintor Candido Portinari, datada de 1959.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
---------------------------	----------

AGRADECIMENTOS	11
-----------------------------	-----------

PARTE I

INTRODUÇÃO

CAPÍTULO 1

CAPACIDADES ESTATAIS E DEMOCRACIA: A ABORDAGEM DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	15
---	----

Alexandre de Ávila Gomide

Roberto Rocha C. Pires

PARTE II

DESENVOLVIMENTISMO E DEMOCRACIA: REFLEXÕES TEÓRICO-CONCEITUAIS

CAPÍTULO 2

O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA NO BRASIL: PERSPECTIVAS HISTÓRICAS E COMPARADAS	31
---	----

Ben Ross Schneider

CAPÍTULO 3

ARRANJOS INSTITUCIONAIS E DESENVOLVIMENTO: O PAPEL DA COORDENAÇÃO EM ESTRUTURAS HÍBRIDAS.....	57
---	----

Ronaldo Fiani

CAPÍTULO 4

A CONSTRUÇÃO DE UM ESTADO DEMOCRÁTICO PARA O DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XXI.....	83
---	----

Ronaldo Herrlein Jr.

PARTE III

ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO: ESTUDOS DE CASO

CAPÍTULO 5

DEMOCRACIA, ARENAS DECISÓRIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS: O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA	113
--	-----

Maria Rita Loureiro

Vinicius Macário

Pedro Henrique Guerra

CAPÍTULO 6

CONFLITOS E ARTICULAÇÃO DE INTERESSES NO PROJETO DE
INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO 137

Maria Rita Loureiro

Marco Antonio C. Teixeira

Alberto Ferreira

CAPÍTULO 7

DESENVOLVIMENTISMO, CONFLITO E CONCILIAÇÃO DE INTERESSES NA
POLÍTICA DE CONSTRUÇÃO DE HIDRELÉTRICAS NA AMAZÔNIA BRASILEIRA..... 161

Ana Karine Pereira

CAPÍTULO 8

A REVITALIZAÇÃO DA INDÚSTRIA NAVAL NO BRASIL DEMOCRÁTICO..... 187

Roberto Rocha C. Pires

Alexandre de Ávila Gomide

Lucas Alves Amaral

CAPÍTULO 9

DESENVOLVIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL: O CASO DO ARRANJO
POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO PROGRAMA NACIONAL DE PRODUÇÃO
E USO DO BIODIESEL 213

Paula Maciel Pedroti

CAPÍTULO 10

ATIVISMO ESTATAL E INDUSTRIALISMO DEFENSIVO: INSTRUMENTOS
E CAPACIDADES NA POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA..... 239

Mario G. Schapiro

CAPÍTULO 11

ENTRE EFICIÊNCIA E LEGITIMIDADE: O BOLSA FAMÍLIA NO DESAFIO DE
CONSOLIDAÇÃO DO SUAS..... 267

Diogo R. Coutinho

CAPÍTULO 12

PRONATEC: MÚLTIPLOS ARRANJOS E AÇÕES PARA AMPLIAR O ACESSO
À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL 295

Maria Martha M. C. Cassiolato

Ronaldo Coutinho Garcia

CAPÍTULO 13

POLÍTICA INDUSTRIAL E EMPRESAS ESTATAIS NO BRASIL:

BNDES E PETROBRAS.....323

Mansueto Almeida

Renato Lima-de-Oliveira

Ben Ross Schneider

PARTE IV

CONCLUSÕES

CAPÍTULO 14

ANÁLISE COMPARATIVA: ARRANJOS DE IMPLEMENTAÇÃO E RESULTADOS

DE POLÍTICAS PÚBLICAS351

Roberto Rocha C. Pires

Alexandre de Ávila Gomide

NOTAS BIOGRÁFICAS 381

APRESENTAÇÃO

A realização de estudos e pesquisas ligados à estrutura, organização e funcionamento do Estado brasileiro, bem como às relações entre o Estado e sociedade nos processos referentes ao desenvolvimento nacional, é uma finalidade do Ipea.

As transformações ocorridas no Brasil na última década, com o crescimento econômico associado à redução das desigualdades sociais, reacenderam o debate sobre os rumos do desenvolvimento e do papel do Estado numa ordem democrática, como a que se vive hoje no Brasil. Porém, assumindo-se que a ação do Estado seja importante para o desenvolvimento, não se deve tomar como certo que ele forçosamente atuará neste sentido. Para que possa implementar suas políticas de forma efetiva, o Estado deve possuir capacidade e legitimidade.

Este livro, resultado de um projeto de pesquisa conduzido no âmbito do Plano de Trabalho da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea, aborda o tema das capacidades e da legitimidade do Estado brasileiro para definir sua agenda de desenvolvimento e executar seus objetivos, por meio da abordagem dos arranjos institucionais das políticas públicas.

Os capítulos deste volume não apenas aprofundam o debate sobre democracia e desenvolvimento, mas, sobretudo, analisam a implementação de políticas públicas em diversos setores, dissecando suas interações com as instituições democráticas vigentes.

Espera-se, dessa maneira, contribuir para a tarefa multidisciplinar de consolidar áreas de conhecimento sobre políticas públicas, administração pública e planejamento governamental no Brasil.

Boa leitura a todos!

Marcelo Côrtes Neri
**Ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos
da Presidência da República (SAE/PR)**
Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

AGRADECIMENTOS

A condução de um projeto de pesquisa desta envergadura e a consequente organização deste livro não teriam sido possíveis sem o apoio e a participação de um conjunto de profissionais. Por isto, agradecemos:

- aos autores dos capítulos que compõem esta obra, pela forma comprometida e dedicada que participaram do projeto que lhe deu origem;
- aos colegas da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea, por contribuírem com seus comentários, críticas e sugestões aos produtos deste trabalho;
- aos profissionais entrevistados das diversas organizações da administração pública federal, por terem gentilmente aceitado colaborar com os pesquisadores deste projeto; e
- aos especialistas convidados que participaram das oficinas de trabalho promovidas no decorrer da pesquisa, pelos ricos debates e conhecimentos proporcionados, em especial a Fábio Pereira dos Santos, Felipe Marques, Gustavo Lobo, Inês Magalhães, Irani Ramos, Jackson De Toni, Marcelo Correia, Renata Bichir, Rodrigo Rodrigues, Veronica Sanchez e Wellington Almeida.

Por fim, gostaríamos de reconhecer o empenho da equipe do Editorial do Ipea na revisão, diagramação e demais etapas de finalização deste volume.

Parte I

INTRODUÇÃO

CAPACIDADES ESTATAIS E DEMOCRACIA: A ABORDAGEM DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Alexandre de Ávila Gomide
Roberto Rocha C. Pires

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, muito se tem debatido sobre a possibilidade de o Brasil estar retomando, embora em novas formas, políticas de caráter desenvolvimentista (Boschi e Gaitán, 2009; Novy, 2009; Fonseca, Cunha e Bichara, 2012; Diniz, 2012; Herrlein, 2011).¹ Alicerçaria tal argumento, entre outros acontecimentos, a retomada do uso de políticas industriais explícitas (a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, de 2004; a Política de Desenvolvimento Produtivo, de 2008; e o Plano Brasil Maior, de 2011) e a adoção de programas de investimentos com o objetivo de induzir o crescimento econômico (caso dos Programas de Aceleração do Crescimento 1 e 2), somadas à atuação de empresas estatais (como do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES) no financiamento de fusões para a formação de grandes grupos nacionais e no controle majoritário de uma série de empresas (Lazzarini, 2011). Tal movimento, argumenta-se, estaria inserido em um contexto internacional mais amplo, de perda da legitimidade política da agenda do Consenso de Washington na América Latina, da reestruturação da economia global a partir da emergência de novos atores (como a China), e da crise financeira nos países centrais.

A adoção de tais políticas a partir dos anos 2000 tem suscitado a percepção da retomada de um “ativismo estatal, sem estatismo” (Arbix e Martin, 2010). Embora recoloque um papel central para o Estado no processo de desenvolvimento, tal noção sugere que este passa a atuar a partir de novas ferramentas e mecanismos econômicos indutores do mercado, no lugar de comandos diretos e autoritários. Ademais, o período atual se caracterizaria pela intensificação das políticas sociais e de distribuição de renda (o Programa Bolsa Família e o Plano Brasil Sem Miséria, por exemplo), aspectos negligenciados pelo nacional-desenvolvimentismo do período histórico anterior.

1. Esse fenômeno tem suscitado debates conceituais em torno das noções de “novo estado desenvolvimentista” (Fiani, 2012) ou “novo-desenvolvimentismo” (Sicsú, Paula e Michel, 2005; Bresser-Pereira e Theuer, 2012; Cepêda, 2012), ou ainda de “estado de bem-estar social desenvolvimentista” (Draibe e Riesco, 2011).

Contudo, apesar da percepção de tais mudanças, pouco se tem discutido a respeito do próprio Estado e de suas capacidades de executar essas políticas, sobretudo em um contexto de vigência de instituições democráticas. Como se sabe, as políticas que nortearam os governos desenvolvimentistas no Brasil entre as décadas de 1930 e 1980, assim como em outros países da Ásia e América Latina, deram-se em um contexto político autoritário – com exceção do período de 1946 a 1964 para o caso brasileiro.

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

Nesse sentido, o reencontro entre ativismo burocrático e democracia que se verifica atualmente no Brasil suscita uma série de questões. Será possível a um Estado executar políticas desenvolvimentistas² e, ao mesmo tempo, proteger direitos e interesses de minorias? Como ampliar a participação dos diversos atores políticos, econômicos e sociais nos processos decisórios e no controle das políticas públicas sem que se produzam ineficiências, distorções ou impasses? Como conciliar as distintas dimensões do desenvolvimento (econômica, social, política, ambiental), respeitando-se os múltiplos interesses dos atores que compõem a sociedade, sem violar liberdades garantidas por um regime pluralista e democrático?

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

A Constituição Federal de 1988, a despeito do ceticismo inicial que suscitou sobre as condições de governabilidade e estabilidade do sistema político brasileiro,³ restaurou o Estado Democrático de Direito no país. Entre outros dispositivos, instituiu uma série de mecanismos para envolvimento dos atores sociais, políticos e econômicos no processo de formulação e gestão de políticas públicas, ao ampliar os instrumentos de controle, participação e transparência nas decisões públicas. Isto, por sua vez, tornou mais complexo o ambiente institucional para a formulação, coordenação e execução de políticas no Brasil.

2. O conceito de desenvolvimentismo é disputado pela literatura – para uma revisão do conceito, ver Fonseca (2013). Para efeitos deste trabalho, considerar-se-ão políticas desenvolvimentistas ou de caráter desenvolvimentista aquelas caracterizadas por objetivos ambiciosos e expectativas de transformação do *status quo* em curto prazo.

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

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

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

De um lado, autores como Johnson (1982), Leftwich (1998) e Wade (1990) argumentam que a implementação de políticas desenvolvimentistas encontraria obstáculos nas instituições democráticas. Nesta visão, a democracia tende a constituir um sistema de poder de caráter conservador quanto a rápidas transformações, pois envolve sequências de acomodação de interesses entre elites políticas, impondo restrições às políticas deliberadas de alteração do *status quo* em curto prazo. Além disso, a inclusão de novos atores e a ampliação dos interesses envolvidos nos processos decisórios provocariam um excesso de demandas sobre o sistema político, elevando expectativas, reduzindo as possibilidades de consenso e, por isso, minando as capacidades de realização de objetivos em ritmo acelerado. Os estudos que se dedicaram a analisar as experiências de Estados desenvolvimentistas do Leste Asiático corroboram estas percepções. Ao se debruçarem sobre países com sistemas políticos não democráticos e pouco abertos às representações de atores sociais e políticos (por exemplo, Coreia do Sul, Taiwan, Indonésia e, mais recentemente, a China), chamaram atenção para a qualidade das burocracias estatais e suas relações com elites industriais. Assim, deram suporte às interpretações que enfatizaram a contradição entre autonomia burocrática e abertura e inclusão política. Tal como assinala Chalmers Johnson:

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

Por seu turno, autores como Lijphart (1999), Stark e Burstz (1998), Sabel (2004), Rodrik (2007) e Evans (2011) questionam a existência de incongruências entre a promoção de políticas desenvolvimentistas e a ampliação da participação por parte de atores políticos e sociais. Advogam, até mesmo, que tais elementos atuam em sinergia para a produção de ações governamentais mais responsivas e efetivas. Para Evans (2011, p. 10, tradução nossa), “os laços Estado-sociedade constituem o cerne do problema na construção de um Estado desenvolvimentista no século XXI”. Nesta linha, a inclusão de atores diversos é percebida como necessária para, por exemplo, a obtenção de informação e aumento de conhecimento sobre os problemas a serem enfrentados e para a inovação nas soluções a serem perseguidas.⁴ Além disso, argumentam que a pluralidade nos processos decisórios contribui não apenas para qualidade das decisões, como também para sua legitimidade. Tal como afirma Lijphart (1999, p. 260, tradução nossa), “políticas apoiadas em amplos consensos são mais propensas de serem implementadas com maior sucesso e a seguir seu curso do que políticas impostas por um governo que toma decisões contrárias aos desejos de importantes setores da sociedade”. Stark e Burstz (1998) adicionam que amplas negociações e debates entre a pluralidade de atores envolvidos contribuem também para a coerência interna das políticas. Finalmente, a participação política na tomada de decisões também pode ser entendida como parte do processo e do próprio conteúdo de uma renovada noção de desenvolvimento (Sen, 2000).

Dessa maneira, o presente trabalho permite problematizar um conjunto de suposições, tanto no sentido da importância da existência e da competência das burocracias estatais para a realização de políticas desenvolvimentistas quanto no que se refere à questão da inclusão dos atores sociais nos processos decisórios para a qualidade e legitimidade das políticas públicas. Acredita-se que o Brasil

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

contemporâneo ofereça oportunidade única para a retomada e desenvolvimento deste debate teórico.

3 ARRANJOS INSTITUCIONAIS

Para abordar as interações entre instituições democráticas e políticas de desenvolvimento, faz-se necessário examinar o processo concreto de implementação destas políticas. Isto permite compreender como ocorre a relação entre a atuação das burocracias do Poder Executivo e os mecanismos de controle e participação política. Desta maneira, o enfoque analítico a ser adotado será centrado na abordagem dos arranjos institucionais de implementação das políticas públicas.⁵

Primeiramente, é importante distinguir arranjos de ambientes institucionais (conforme enfatiza Fiani, neste volume). Se o ambiente institucional diz respeito às regras gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social, os arranjos institucionais, por seu turno, compreendem as regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares. Assim, o ambiente institucional fornece o conjunto de parâmetros sobre os quais operam os arranjos de políticas públicas. Estes, por sua vez, definem a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, bem como as formas de relações entre os atores. Por isto, entende-se que a relação entre as instituições e desenvolvimento não devem se ater ao ambiente institucional, mas, sobretudo, aos arranjos de políticas específicas.

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

Portanto, compreender o processo das políticas públicas requer aprofundar o olhar nos arranjos institucionais que dão sustentação à implementação destas. Assim, para efeitos deste livro, o conceito de arranjo institucional é entendido como *o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se*

5. 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.

coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. São os arranjos que dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos. Ou, em outras palavras, são os arranjos que determinam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas.⁶

No contexto democrático, entende-se que tal capacidade pode ser entendida a partir de dois componentes: o técnico-administrativo e o político. O primeiro deriva do conceito weberiano de burocracia, contemplando as competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados. O segundo, associado à dimensão política, refere-se às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos.⁷

Na literatura dedicada à análise das experiências históricas de desenvolvimento, as capacidades do Estado – sobretudo aquelas relativas à dimensão técnico-administrativa – são admitidas como chave para o entendimento e fortalecimento dos processos de desenvolvimento nacional em bases consistentes (Evans e Rauch, 1999). No entanto, argumenta-se, tal literatura dedicou pouca atenção às capacidades políticas necessárias à definição de uma visão de futuro e à construção dos consensos necessários para realização de políticas públicas que dão realização a esta visão (Edigheji, 2010). Assim, entende-se que capacidades políticas estariam associadas à promoção da legitimidade da ação estatal em contextos democráticos, por meio da mobilização da sociedade e da articulação e compatibilização de interesses diversos em torno de plataformas comuns.⁸

É certo que a capacidade técnico-administrativa para implementação de políticas de desenvolvimento pode existir tanto na presença quanto na ausência de democracia – por exemplo, o caso dos Estados desenvolvimentistas arquetípicos do Leste Asiático ou mesmo da América Latina. No entanto, no caso brasileiro atual, a consolidação da democracia tem imposto à ação estatal requisitos voltados à inclusão e à relação com os atores afetados na tomada de decisão, na promoção

6. 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. Para um aprofundamento acerca do conceito de capacidade estatal, ver Cingolani (2013).

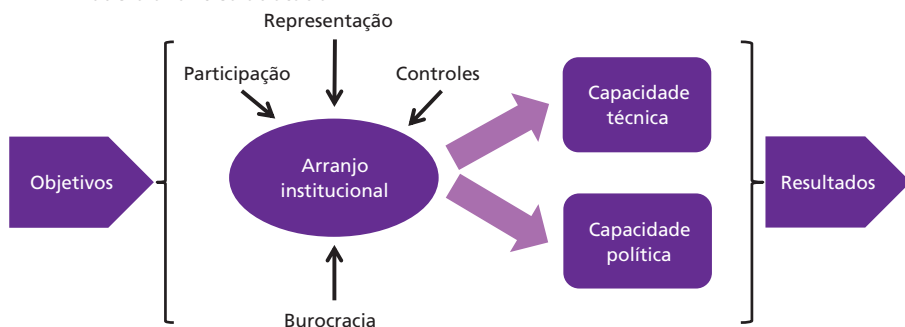
7. Por especificar e buscar operacionalizar os componentes políticos e técnico-administrativos, os quais remetem às tensões e interações entre burocracia e democracia, a abordagem aqui proposta se diferencia de outras conceituações de capacidades estatais presentes na literatura (Mann, 1986; Tilly, 1990; Skocpol, 1979; Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985; Fukuyama, 2013).

8. Como lembram Loureiro, Macário e Guerra neste volume, por envolver relações de sinergia entre Estado e sociedade, as capacidades políticas poderiam estar associadas ao conceito de autonomia inserida cunhado por Evans (1995). Porém, ressalte-se, o conceito de Evans se restringiu às conexões entre a burocracia estatal e as elites econômicas para a transformação industrial em países marcados por regimes autoritários. No conceito de capacidade política, diferentemente, esta é caracterizada, sobretudo, pelas relações existentes entre a burocracia do Executivo com os sistemas representativo, participativo e de controles em um regime democrático.

da *accountability* e no controle de resultados. Isto demanda novas capacidades do Estado, além das necessidades de uma burocracia profissional, coesa e meritocrática. Ou seja, no contexto de um ambiente institucional caracterizado pela existência de instituições representativas, participativas e de controle (social, burocrático e judicial), são necessárias também capacidades políticas para a inclusão de múltiplos atores, o processamento dos conflitos decorrentes e a formação de coalizões políticas de suporte para os objetivos e as estratégias a serem adotadas.

O modelo aqui utilizado para analisar políticas públicas pode ser resumido na figura 1.

FIGURA 1
Modelo analítico adotado



São os arranjos institucionais que dotam o Estado das habilidades necessárias para implementar seus objetivos. Como mostra a figura 1, as capacidades técnico-administrativas e políticas derivam das relações entre as burocracias do Poder Executivo com os atores dos sistemas representativo, participativo e de controles em cada setor específico. Desta maneira, são as regras, processos e mecanismos instituídos pelos respectivos arranjos de implementação que vão explicar o resultado alcançado por cada política pública.

4 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA E ORGANIZAÇÃO DO LIVRO

Este livro tem um duplo objetivo: aprofundar o debate sobre o Estado e desenvolvimento no século XXI e analisar a implementação de políticas desenvolvimentistas no Brasil contemporâneo, compreendendo a sua interação com as instituições democráticas vigentes.

Para o primeiro objetivo, o livro dedica sua segunda parte às reflexões teórico-conceituais e históricas sobre Estado, desenvolvimento e democracia. Assim sendo, o capítulo 2, de autoria de Ben Ross Schneider, discute o histórico de sucesso dos Estados desenvolvimentistas na Ásia Oriental em comparação com o sucesso parcial

de Estados desenvolvimentistas na América Latina. Schnider argumenta que, embora o Brasil não tenha conseguido desenvolver uma indústria de fabricação e exportação de alta tecnologia, como na Ásia Oriental, o Estado desenvolvimentista brasileiro teve um número importante de casos bem-sucedidos. Neste sentido, o capítulo visa contribuir para o entendimento do Estado desenvolvimentista brasileiro no século XX e extrair elementos para uma visão do desenvolvimentismo no século XXI.

O capítulo 3, de Ronaldo Fiani, argumenta da importância dos arranjos institucionais para a implementação de políticas de desenvolvimento. Conforme o autor, o moderno institucionalismo tem concentrado seus esforços na análise do ambiente institucional para o desenvolvimento, com resultados inconclusivos. Por isto, conforme Fiani, a abordagem dos arranjos institucionais oferece possibilidades muito mais promissoras e interessantes para análise de políticas públicas, em especial quando há a necessidade de cooperação de atores privados.

A segunda parte do livro conclui com o capítulo 4, de Ronaldo Herrlein Jr., que investiga as características e possibilidades históricas de um Estado desenvolvimentista construído a partir da democracia, em contraste com o modelo histórico do Estado desenvolvimentista no Leste Asiático, de base autoritária. Com este objetivo, o autor ressignifica o conceito de desenvolvimento e formula um programa de transformação do Estado, com vistas ao enfrentamento das contradições do capitalismo contemporâneo.

A terceira parte do livro reúne os estudos de caso desenvolvidos pela pesquisa. Foram selecionadas para análise políticas consideradas emblemáticas do ativismo estatal no período recente. Buscou-se uma composição de experiências que refletisse ações em diferentes áreas, como a social, industrial, de energia e de infraestrutura. Desta maneira, foram conduzidos oito estudos de caso sobre programas e projetos do governo federal (listadas no quadro 1), mais uma discussão sobre o papel das empresas estatais como instrumentos de política pública.

QUADRO 1

Casos estudados e suas respectivas áreas de política pública

Caso	Área
Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)	Infraestrutura social
Programa de Integração da Bacia do Rio São Francisco (PISF)	Infraestrutura hídrica
Projeto da Usina Hidrelétrica de Belo Monte (UHBM)	Infraestrutura energética
Programa de Revitalização da Indústria Naval (RIN)	Industrial
Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB)	Energia/industrial
Plano Brasil Maior (PBM)	Industrial
Programa Bolsa Família (PBF)	Social
Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)	Social/Educação

Elaboração dos autores.

Os capítulos de 5 a 8 tratam de quatro componentes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O primeiro deles (capítulo 5), de autoria de Maria Rita Loureiro, Vinicius Macário e Pedro Guerra, analisa o arranjo institucional do Programa Minha Casa, Minha Vida. Os autores argumentam que, mesmo tendo alcançado as metas estabelecidas, com espaços de gestão e monitoramento orientados para elevar a eficiência do programa, o arranjo institucional de implementação não se mostrou politicamente legitimador, na medida em que atores sociais importantes na área, como os movimentos populares pró-moradia e grupos organizados de especialistas em temas urbanos e suas respectivas demandas, não foram contemplados nas arenas decisórias da política.

O capítulo 6 aborda o Projeto de Integração da Bacia do Rio São Francisco. Escrito por Maria Rita Loureiro, Marco Antonio C. Teixeira e Alberto Ferreira, o trabalho mostra que, apesar das dificuldades técnicas e políticas para a implantação do projeto, duas ordens de inovações institucionais podem ser destacadas: primeiro, novos instrumentos de monitoramento e gestão permitiram reduzir os gargalos ou entraves administrativos; e segundo, um novo padrão de relação entre Estado e sociedade foi estabelecido, com maior compartilhamento de decisões.

Por sua vez, o capítulo 7, de Ana Karine Pereira, analisa o Projeto da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Por meio de um estudo comparativo com o arranjo institucional que vigorou na construção da hidrelétrica de Tucuruí, no período burocrático-autoritário, a autora conclui pela superioridade política do arranjo do projeto de Belo Monte, pois este proporciona a explicitação e a defesa dos variados interesses em jogo. Entretanto, argumenta a autora, o arranjo atual não é capaz de processar os conflitos que emergem entre os atores, o que tem causado a judicialização dos processos decisórios.

O quarto componente do PAC estudado trata das iniciativas do Projeto Revitalização da Indústria Naval, objeto do capítulo 8. De autoria de Roberto Pires, Alexandre Gomide e Lucas Amaral, o capítulo mapeia os principais atores e processos do arranjo de implementação desta política. Argumentam que, quando comparado ao arranjo que vigorou no período burocrático-autoritário, o arranjo atual apresenta maior capacidade política e técnico-administrativa, pois conta com instrumentos de implementação mais robustos e eficazes, além de proporcionar maior transparência dos processos decisórios. Isto, conforme os autores, aumenta a probabilidade de que os recursos públicos sejam mais bem aplicados, prevenindo a busca de renda e privilégios concedidos pelo Estado (*rent-seeking*) e captura dos agentes públicos pelos interesses privados, críticas comuns às políticas públicas de caráter desenvolvimentista.

O Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, uma política agroenergética com caráter social, é objeto do capítulo 9, de autoria de Paula Pedroti.

No que tange à capacidade técnico-administrativa, segundo a pesquisadora, o programa possui os elementos necessários para dar sustentação à sua instauração. Do mesmo modo, ela constata que os requisitos de participação e controle, próprios de um contexto democrático, estão sendo contemplados pelo arranjo da política pública. Isto contribuiu diretamente para o alcance dos resultados obtidos pelo programa, apesar deste não ter sido capaz de promover a diversificação do uso de oleaginosas e incentivar a aquisição de matéria-prima da agricultura familiar das regiões mais carentes do país, como se objetivava inicialmente.

No capítulo 10, Mario Schapiro analisa o Plano Brasil Maior, a política industrial em vigor do governo federal. Em seu estudo, Schapiro discute a seguinte questão: se há um novo tipo de ativismo estatal no Brasil, este protagonismo tem proporcionado uma intervenção potencialmente transformadora da estrutura industrial existente? O autor argumenta que o arranjo de implementação do plano apresenta debilidades, tanto na dimensão política quanto na dimensão técnico-administrativa, o que faz com que as medidas da política até então adotadas tenham um viés mais corretivo que transformador do estado da arte industrial brasileira.

O arranjo político-institucional do Programa Bolsa Família (PBF) é objeto do capítulo 11, de Diogo Coutinho. O autor argumenta que, no processo de consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), o aprofundamento da articulação entre o PBF e a assistência social constitui-se em um desafio relevante e premente, sendo os casos dos conselhos municipais de assistência social (CMAS) e as conferências nacionais de assistência social apresentados como exemplos de como as capacidades técnico-administrativas podem ajudar a forjar e institucionalizar as capacidades políticas e vice-versa.

No capítulo 12, Martha Cassiolato e Ronaldo Garcia discutem o arranjo político-institucional do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), que tem como objetivo proporcionar o acesso da população brasileira à educação profissional e tecnológica. Os autores descrevem a alta capacidade técnico-administrativa e política proporcionada pelo arranjo de implementação, responsável pelo elevado grau de execução e inovação observado, apesar dos poucos anos de existência do programa.

Por fim, a parte 3 do livro encerra-se com o capítulo 13, que se dedica à discussão da atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Petrobras como atores da política industrial no Brasil contemporâneo. De Mansueto Almeida, Ben Ross Schneider e Renato Lima, o texto traz argumentos interessantes para a discussão do papel desenvolvimentista do Estado brasileiro. Os autores indicam que ambas as empresas apresentam graus significativos de autonomia burocrática na definição de prioridades e do volume de recursos destinados à política industrial. Contudo, argumentam, não é claro

que a sociedade tenha uma maior participação no desenho da política industrial. Para Almeida, Schneider e Lima este fenômeno pode ser explicado pelo fato de o orçamento da política industrial não concorrer com o orçamento das políticas sociais, pois enquanto estas são financiadas com recursos do orçamento fiscal e da seguridade social, aquela está sendo financiada pelo aumento da dívida bruta do setor público, via empréstimos do Tesouro Nacional. Isto, segundo os pesquisadores, evitou uma participação da sociedade no debate público sobre a alocação de prioridades e recursos entre política industrial e políticas sociais.

A parte 4 conclui o livro. De autoria dos organizadores deste volume, o capítulo 14 volta-se a esclarecer: *i)* quais os efeitos dos arranjos sobre os resultados obtidos pelas políticas estudadas; *ii)* quais capacidades estão presentes nos diferentes resultados observados; e *iii)* se a participação dos atores sociais e políticos e a existência de mecanismos de controle tendem a provocar ineficiências, impondo obstáculos à execução das políticas estudadas, ou, ao contrário, tendem a promover maior responsividade e decisões de melhor qualidade, facilitando sua implementação.

Para tal desafio analítico, recorreu-se à análise qualitativa e comparativa entre os casos estudados, buscando-se extrair “inferências lógicas”, ou seja, conclusões sobre as relações entre as características de um ou mais casos em termos de um esquema explicativo passíveis de serem aplicadas para análise de outros casos (Small, 2009).

Espera-se que este trabalho possa contribuir para a área de conhecimento sobre políticas públicas no Brasil, fornecendo elementos para um programa de pesquisa sobre capacidades estatais, desenvolvimento e democracia. Pretende-se prover não só elementos empíricos para a formulação de proposições teóricas, mas também novos conceitos e ferramental analítico para o entendimento dos diferentes modos de atuação da burocracia da administração pública brasileira no contexto das restrições e oportunidades criadas pelas instituições democráticas estabelecidas pela Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A. O Congresso Nacional no pós-1988: capacidade e atuação na produção de políticas e no controle do executivo. In: CUNHA, M.; MEDEIROS, B.; AQUINO, L. (Org.). **Estado, instituições e democracia**: república. Brasília: Ipea, 2010. p. 97-130.
- ARANTES, R. *et al.* Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. **Burocracia e política no Brasil**. Desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

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

BOSCHI, R.; GAITÁN, F. Intervencionismo Estatal e Políticas de Desenvolvimento na América Latina. **Caderno CRH**, v. 21, n. 53, p. 303-319, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v21n53/a08v21n53.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2011.

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

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

CINGOLANI, L. **The state of State capacity**: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: UNO-MERIT, 2013. (Working Paper n. 53).

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

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

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

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

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

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

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

FIANI, R. **Problematizações acerca do conceito de um “novo” Estado desenvolvimentista**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1749).

FONSECA, P. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. *In*: SEMINÁRIO E DEBATE DESENVOLVIMENTISMO: A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO.

Rio de Janeiro, 25 set. 2013. Mimeografado. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/aviso/Conceito_Desenvolvimentismo.pdf>.

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

FUKUYAMA, F. What is governance? **Governance**, v. 26, n. 3, p. 347–368, July 2013.

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

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

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

LAZZARINI, S. *et al.* **What do development banks do?** Evidence from Brazil, 2002-2009. 2011. (Working Paper). Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1969843>. Acesso em: 4 fev. 2013.

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

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

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

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

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

NOVY, A. O retorno do Estado desenvolvimentista no Brasil. **Indicadores econômicos FEE**, v. 36, n. 4, 2009.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Parte II

DESENVOLVIMENTISMO E DEMOCRACIA: REFLEXÕES TEÓRICO-CONCEITUAIS

O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA NO BRASIL: PERSPECTIVAS HISTÓRICAS E COMPARADAS

Ben Ross Schneider

1 INTRODUÇÃO

Ao final da década de 1990, o senso comum tinha enterrado, sem cerimônia e nostalgia, o Estado desenvolvimentista no Brasil. No entanto, na maioria dos julgamentos, a versão brasileira do Estado desenvolvimentista do século XX nunca teve o seu dia no tribunal, e poucos têm tido interesse na oportunidade de avaliar, com o pleno benefício da visão retrospectiva, os sucessos e fracassos significativos de suas quase seis décadas de operação, de 1930 a 1990. O argumento desenvolvido neste trabalho é que o Estado desenvolvimentista marcou mais gols em setores e regiões do que era evidente na época das primeiras análises *post-mortem*. Alguns grandes fracassos setoriais ainda pertencem à coluna negativa, incluindo informática, café, energia nuclear e alguns projetos equivocados em transporte (como a Rodovia Transamazônica). No entanto, outras políticas industriais, que foram regularmente vilipendiadas no passado, posteriormente se transformaram em alavancas de vantagem e crescimento de alta tecnologia, como o aço, o etanol, o petróleo, os automóveis, a mineração na Amazônia, e a fabricação de aeronaves. Ao mesmo tempo, e em comparação com os mais destacados Estados desenvolvimentistas da Ásia Oriental, a versão brasileira do Estado desenvolvimentista não promoveu uma vasta reorientação da economia em direção à alta tecnologia e ao alto valor agregado à indústria de transformação. Na verdade, pela década de 2000, a bonança de recursos naturais empurrou a economia brasileira de volta a níveis anteriores de dependência das exportações de matérias-primas, embora com uma cesta mais diversificada de recursos naturais e de exportações agrícolas.

Uma abordagem desagregada por setor para avaliar os resultados do Estado desenvolvimentista brasileiro tem vantagens em relação a uma avaliação mais abrangente. As taxas de crescimento, da indústria de transformação, das melhorias tecnológicas e da expansão das exportações do Brasil ficam atrás dos líderes em países em desenvolvimento, inicialmente Coreia e Taiwan, e mais recentemente China e Índia.¹ As taxas de poupança e de investimento no Brasil nunca ficaram acima

1. Os indicadores macroeconômicos eram ainda mais impressionantes antes da crise da dívida; de 1940 a 1980, a economia brasileira cresceu a uma taxa média de 7,1% (Weyland, 1998, p. 51).

de 25% do produto interno bruto (PIB) de forma sustentável, como aconteceu nas economias de alto desempenho da Ásia. No entanto, um grande número de outras variáveis além do fomento estatal contribuíram para estes resultados – desde condições de segundo plano, como os recursos naturais e heterogeneidade étnica, a problemas mais contemporâneos, como a crise da dívida da década de 1980 – por isto, é mais difícil distinguir o joio do trigo. Em contraste, os setores considerados a seguir são aqueles que foram alvo de intervenção estatal pesada e direta, de modo que os resultados podem ser mais facilmente atribuídos, em grande parte, à qualidade do tipo de intervenção.

Amplios estudos de comparação internacional ajudaram a identificar as variáveis que, com alguns ajustes, são úteis na análise setorial dos Estados desenvolvimentistas de médio alcance. Como serão discutidas na seção 2, as quatro principais precondições para a promoção do desenvolvimento eficaz, colhidas a partir desta literatura são: *i*) a existência de uma burocracia weberiana; *ii*) o apoio político; *iii*) a reciprocidade; e *iv*) as relações de colaboração entre empresas e governo (Evans, 1995; Amsden, 2001; Kohli, 2004). No Brasil, as políticas de desenvolvimento e suas agências executoras variaram bastante ao longo destas quatro dimensões. Muitas das histórias de sucesso detalhadas a seguir giravam em torno de empresas estatais nas quais o sucesso dependia mais das duas primeiras condições e, em grande parte, tornava dispensável a necessidade de elaborar esquemas delicados para a reciprocidade e colaboração entre os setores público e privado.

Além desta introdução, a segunda seção apresenta informações básicas sobre a trajetória histórica e linhas gerais do Estado desenvolvimentista brasileiro e examina com mais detalhe as principais condições prévias para a sua eficácia. A terceira seção expõe uma visão seletiva de grandes sucessos – como petróleo, aviões, siderurgia, etanol e mineração. Os principais ingredientes na maioria das histórias de sucesso foram a presença de empresas estatais e os investimentos de longo prazo em capital humano. A quarta seção analisa algumas falhas, como as ocorridas nos setores de informática, energia nuclear e transporte. A quinta seção analisa algumas políticas menos conhecidas de promoção local de desenvolvimento econômico. A sexta seção avalia brevemente o retorno do Estado desenvolvimentista no século XXI.

2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS E CONDIÇÕES GERAIS

Como no restante da América Latina, o Estado desenvolvimentista brasileiro começou acidentalmente como resposta à crise econômica. Na esteira da Grande Depressão, os governos de Getúlio Vargas (1930-1945 e 1951-1954) começaram a criar as instituições e políticas que mais tarde seriam os principais instrumentos de desenvolvimento liderado pelo Estado: a proteção tarifária e o comércio administrado, nos anos 1930; as empresas estatais de aço, nos anos 1940 e 1950;

um banco de desenvolvimento, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), nos anos 1950; uma empresa estatal de petróleo, a Petrobras, em 1953; e as políticas setoriais para a implantação de uma indústria automobilística, nos anos 1950 (Skidmore, 1967; Draibe, 1985; Shapiro, 1994). Além disso, Vargas criou uma nova agência de pessoal, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), projetado para profissionalizar e despolitizar a burocracia das principais instituições desenvolvimentistas (Nunes, 1997).

Como sucessivos governos acrescentaram novas agências, instituições e políticas para o cada vez mais complexo Estado desenvolvimentista brasileiro, os motivos e as fontes de apoio político também se multiplicaram e se diversificaram.² Grupos populistas de orientação nacionalista, incluindo sindicatos, mobilizaram-se em torno de algumas políticas e foram especialmente importantes na nacionalização da produção de petróleo e na criação da Petrobras. Grupos de economistas, especialmente nas décadas de 1940 e 1950, elaboraram argumentos mais coerentes para a política de substituição de importações e intervenção estatal (Bielschowsky, 1988). Associações de industriais estabeleceram posições a favor do desenvolvimentismo (Diniz, 1978; Leopoldi, 2000). Por último, e mais importante para muitas das histórias setoriais apresentadas a seguir, os militares formularam estratégias claras de desenvolvimento econômico destinadas a reduzir as vulnerabilidades de segurança, começando com aço e petróleo na década de 1950 e, posteriormente, voltando-se mais para os setores de tecnologia (aviões, computadores e energia nuclear) nos anos 1960 e 1970. No entanto, nunca estes grupos e seus distintos objetivos e políticas de desenvolvimento se fundiram em uma única e coerente coalizão ou estratégia de desenvolvimento.

Além disso, em termos comparativos, essas motivações políticas não eram avassaladoras e tiveram que competir com outros movimentos políticos e reivindicações sobre os recursos do governo. Os casos mais extremos de Estados desenvolvimentistas do Leste da Ásia – Japão, Coreia e Taiwan – surgiram a partir de igualmente extremas ou raras circunstâncias históricas, incluindo a ocupação japonesa (nos casos de Taiwan e da Coreia), as ameaças de segurança em curso durante a Guerra Fria, e uma ausência de matérias-primas para exportação.³ Estas condições favoreceram a consolidação do poder por uma elite política desenvolvimentista, geralmente autoritária, e a subsequente delegação de autoridade para a intervenção na forma de uma política econômica orientada a exportação, conduzida por burocratas e profissionais altamente qualificados.

2. Para uma visão geral, ver Skidmore (1967).

3. Obras seminais sobre o Estado desenvolvimentista incluem Johnson (1982), Woo-Cumings (1999), Kohli (2004), Evans (1995) e Johnson (1987). Para uma recente visão comparativa, ver Delgado *et al.* (2010).

Na ausência de tais precondições raras, situação em que se encontra a maior parte do resto do mundo em desenvolvimento, que lições gerais podem ser tiradas a partir da experiência da Ásia Oriental? Quatro componentes genéricos merecem destaque especial: *i*) uma burocracia weberiana; *ii*) apoio externo à política e à proteção (fora das agências particulares de desenvolvimento no governo); *iii*) capacidade de monitorar o desempenho econômico exigindo reciprocidade; e *iv*) relações estreitas com empresas privadas (o que Evans chama de “autonomia inserida”) para promover a implementação rápida e eficaz das prioridades políticas.⁴ Grosseiramente, a eficácia dos estados desenvolvimentistas pode ser medida ao longo destas quatro dimensões (Schneider, 1999).

Distinguir ambição de eficácia é fundamental para a análise comparativa dos Estados desenvolvimentistas (Schneider, 1999). Em termos de objetivos ou de ambição, o que diferencia os Estados desenvolvimentistas de outros Estados – visto que quase todos procuram promover o crescimento – é que os Estados desenvolvimentistas são projetados para mudar rapidamente e de forma permanente o *ranking* global de um país. A ambição é mais que apenas o discurso do governo e as promessas de campanha. Estados desenvolvimentistas corroboram esta ambição com extensos investimentos materiais e institucionais. Apesar de a ambição e a eficácia estarem interligadas na prática (se a ambição é forte o suficiente pode levar os Estados a investirem mais nos quatro elementos da eficácia), elas devem ser separadas analiticamente para melhor comparar e explicar o desempenho variável de Estados desenvolvimentistas. Além disso, os quatro elementos da eficácia também podem ser aplicados, com adaptações para os Estados e as políticas com outras ambições, como os Estados de bem-estar social.

A eficácia do Estado desenvolvimentista do Brasil é geralmente classificada como média ou mediana (Evans, 1995; Kohli, 2004; Haggard, 1990), variando de média a baixa nestas quatro dimensões. Quanto à pessoal, a burocracia weberiana era restrita a determinados órgãos do Estado (Evans e Rauch, 1999). O apoio político também foi desigual e, ocasionalmente, contraposto por outros objetivos políticos e movimentos (variando do clientelismo tradicional ao populismo moderno). O monitoramento e a reciprocidade eram geralmente fracos, tanto para as empresas estatais quanto para as privadas, em parte, porque o desempenho era mais difícil de medir (que, por exemplo, em indústrias exportadoras) e porque a capacidade burocrática, mesmo no BNDES, era fraca (Amsden, 2001). Por fim, as conexões com as empresas muitas vezes não atendiam ao padrão de uma relação equilibrada,

4. A coordenação centralizada não caracteriza o planejamento brasileiro, mas este não foi um grande problema para os setores aqui analisados. Entretanto, a ampliação demasiada e uma falta de seletividade são vistas como problemáticas em algumas interpretações. Na caracterização nada lisonjeira de Weyland (1998, p. 53), “começando como um Leviatã poderoso na década de 1940 [...], o estado desenvolvimentista do Brasil terminou como um obeso e descoordenado Gulliver, incapaz de transformar o seu peso em força e amarrado a inumeráveis laços por grupos de interesse restritos e redes clientelistas”.

faltando aos burocratas inserção ou autonomia em vários domínios de políticas públicas. Os casos das seções 3, 4 e 5 fornecem mais detalhes sobre estas variações.

Em princípio, as reformas administrativas iniciadas por Vargas nas décadas de 1930 e 1940 tinham a intenção de abarcar, ao final, toda a burocracia. Na prática, porém, o Estado desenvolvimentista evoluiu de forma irregular, com algumas agências totalmente profissionalizadas e weberianas e outras mais politizadas e clientelistas (Nunes, 1997). Na maior parte das vezes, novas agências profissionais foram postas ao lado de antigas estruturas, por vezes, ministérios de tradição clientelista, em uma forma de “camadas” institucionais ou burocráticas (Streeck e Thelen, 2005). Muitas das novas empresas estatais tiveram profissionais independentes, e weberianos, com entrada por concurso, plano de carreira de longo prazo e promoção por mérito. Estas agências semiautônomas e empresas estatais passaram a ser conhecidas como “bolsões de eficiência” ou o que Rodrik chama, de modo mais geral, “bolsões de competência burocrática” (2007, p. 150), e incluíam o BNDE, a Petrobras, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), e outras agências mais recentes (Evans, 1995).

Além de despolitizar a burocracia, a necessidade de coletar e processar informações a fim de facilitar a intervenção política eficaz aumenta substancialmente quando Estados alargam a sua intervenção na economia. Este aumento é, em parte, devido às exigências básicas de planejamento econômico, mas também deriva de uma necessidade de monitoramento da implementação das políticas e planos selecionados. Um dos casos mais famosos de monitoramento bem desenvolvido foi o Conselho Coreano de Exportação e a vinculada Associação de Exportadores. A associação tinha capacidade de monitorar, de hora em hora, as exportações e a atividade portuária, e o conselho se reunia mensalmente (incluindo em seus primeiros anos com o próprio presidente Park), para avaliar o desempenho e discutir as medidas para melhorar a *performance* (Amsden, 1989).

Nada comparável existiu no Brasil. O BNDE desenvolveu uma capacidade sofisticada de pesquisa para várias atividades setoriais, assim como muitas agências responsáveis pela regulação de preços e das importações, mas não tinha nada tão abrangente como a avaliação dos programas globais de promoção industrial, em parte, porque a substituição de importações é muito mais difícil de monitorar, em termos de progresso no nível de empresa, que o crescimento das exportações (Schneider, 1998). Informação e acompanhamento não são apenas cruciais para o processo de planejamento do desenvolvimento em geral, mas também especificamente para a questão da reciprocidade (Amsden, 1989; 2001). Ou seja, grande parte da intervenção do Estado desenvolvimentista envolve o estímulo e a concessão de subsídios a empresas privadas, o que, por sua vez, cria um problema de agente-principal, no qual funcionários do governo têm dificuldade de monitorar

as empresas (agentes) para verificar se os subsídios têm sido utilizados de forma adequada e vetar as empresas que desperdiçam os estímulos. Desta forma, a reciprocidade é, primeiramente, um problema de informação e, em seguida, um problema político, em que os funcionários devem sentir que têm tanto autoridade suficiente quanto apoio político para impor sanções a empresas poderosas.

Informação é também central para colaboração estreita entre governo e empresas, o que Evans chama de “autonomia inserida”, que está associada aos mais bem-sucedidos Estados desenvolvimentistas. Para Evans, a relação é mais ampla do que exigir unicamente reciprocidade, pois também inclui a qualidade da execução, uma vez que a indústria privada endossa iniciativas de política econômica e investe nelas. Outro aspecto que este relacionamento afeta é a qualidade da política pública, por meio do *feedback* dos objetivos de intervenção do governo. No entanto, Evans fornece poucos detalhes empíricos sobre como e onde estas relações de autonomia inserida ocorrem (Schneider, 1998).

Dois outros arranjos institucionais podem ajudar a preencher as lacunas sobre a autonomia inserida. O primeiro é, em grande parte, um fenômeno asiático: conselhos deliberativos compostos por representantes do governo e de associações empresariais, bem como outros membros especialistas (Campos e Root, 1996). Alguns destes conselhos tratavam de questões amplas que perpassavam vários setores, como planejamento, exportações, ou infraestrutura, mas outros se concentravam em determinados setores ou indústrias. Apesar de não serem abertos ao público, estes fóruns permitiram interações continuadas, compartilhamento ininterrupto de informações e evitavam ainda o *rent-seeking* ao expor possíveis negócios paralelos ao escrutínio dos demais membros. O Estado desenvolvimentista no Brasil incluiu uma enorme gama de conselhos, embora a participação na maior parte deles fosse restrita aos representantes de agências governamentais (Schneider, 1991). Nos casos em que os conselhos incluíam representantes do setor privado, estes membros, muitas vezes, eram escolhidos enquanto indivíduos em vez de representantes de associações empresariais e, frequentemente, não tinham capacidade de participação efetiva (Vianna, 1987; Schneider, 2004; Doctor, 2007). Um segundo arranjo institucional mais raro foi em grande parte oriundo do próprio setor privado: associações desenvolvimentistas (Doner e Schneider, 2000; Maxfield e Schneider, 1997). Nestes casos, as associações empresariais essencialmente substituíam o Estado no desembolso de fundos públicos e, posteriormente, na coleta de informações, acompanhamento e exigência de reciprocidade. Tais arranjos são raros, mas incluem associações eficazes, como no caso do café na Colômbia, bem como em alguns programas específicos de treinamento industrial, especialmente no Chile e no Brasil (Schneider, 2004).

A história do Estado desenvolvimentista do Brasil no século XX reflete, em sua maior parte, a correlação encontrada internacionalmente entre autoritarismo e desenvolvimentismo, especialmente durante o período da ditadura militar. No entanto, o Estado desenvolvimentista do Brasil evoluiu e, em alguns aspectos, consolidou-se sob governos democráticos de 1945 a 1964. De fato, muitas das principais medidas da política de substituição de importações (por exemplo, a promoção da indústria automobilística) e instituições-chave, como as estatais – em especial o BNDES e a Petrobras –, datam deste período político mais aberto. Tanto durante os períodos democráticos quanto os não democráticos, o Estado desenvolvimentista brasileiro foi alvo de outros canais de participação política, que vão desde conselhos formais – conselhos populares, inicialmente com Vargas durante o autoritário Estado Novo (Diniz, 1978) –, ou consultas informais – conhecidos como *anéis burocráticos* durante o regime militar (Cardoso, 1975) –, para as aberturas previstas pela fluida burocracia de livre nomeação, em que muitos estrangeiros foram nomeados para executar partes do Estado desenvolvimentista. Entretanto, faltaram meios estruturados para a promoção de uma participação que fosse além das elites.

Em suma, os sucessivos governos do Brasil construíram, na segunda metade do século XX, os elementos centrais de um Estado desenvolvimentista, incluindo algumas agências weberianas ou “bolsões de eficiência”, bem como arranjos institucionais efetivos para o monitoramento e planejamento. No entanto, houve geralmente pouco esforço de exigir uma detalhada reciprocidade dos beneficiários de subsídios. Em parte por esta razão, o Estado desenvolvimentista teve mais sucesso em projetos que promoveu, usando exclusivamente o setor público – que será o foco da próxima seção –, do que quando atuou com parceiros do setor privado.

3 ALGUNS SUCESSOS DO DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO

Alguns dos principais destaques de desempenho da década de 1990 e 2000 foram: na produção de aço, Gerdau, Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Usiminas; na produção de aviões, a Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer); na mineração, a Vale, originalmente Companhia Vale do rio Doce (CVRD); os fabricantes de automóveis multinacionais; e no caso do petróleo, a Petrobras. Estas são algumas das maiores empresas brasileiras no país, as de maior volume de exportações, as que se internacionalizaram de forma mais agressiva, bem como as líderes tecnológicas em seus respectivos setores. Além disso, e mais importante para esta discussão, todas elas (exceto as montadoras multinacionais) começaram como empresas estatais, embora os relatos da imprensa sobre suas mais recentes conquistas raramente abordem este passado supostamente menos nobre.⁵

5. Da forma como Rodrik coloca em uma ampla avaliação, “não é verdade que há uma falta de evidências sobre os benefícios da política industrial. Ao contrário, como já ilustrado antes em referência à América Latina, é difícil chegar a verdadeiros vencedores no mundo em desenvolvimento que não são produtos de algum tipo de política industrial” (Rodrik, 2007, p. 151).

3.1 Embraer

A Embraer é um dos “campeões nacionais” do Brasil (Goldstein, 2002). Por volta de 2009, a empresa tinha 17 mil empregados, contra 7 mil em 1998, e exportava mais de US\$ 4 bilhões. Ela concorre em pé de igualdade com as empresas do primeiro mundo (Bombardier), exporta 95% da sua produção, lidera em exportações de manufaturados no Brasil e encabeça o *ranking* do mercado mundial de vendas de unidade de aviões regionais (Goldstein, 2008, p. 58). No entanto, na década de 1990, quase ninguém teria previsto que o então “patinho feio” iria se transformar neste campeão. Na verdade, na primeira vez que a empresa foi colocada à venda em um leilão de privatização no início de 1990, ela teve sua oferta retirada, porque não havia compradores. O que salvou a Embraer, em meados de 1990, e a catapultou para uma trajetória de crescimento de longo prazo, foi a coincidência do surgimento de um crescente mercado de jatos regionais (de setenta a cem lugares) nos Estados Unidos.⁶ Desde 1996, a Embraer entregou mais de mil aeronaves para vinte países (Goldstein, 2008, p. 58).

Entretanto, para poder se posicionar de forma a preencher este nicho crescente de mercado, foram necessárias várias décadas de desenvolvimento institucional anterior à fundação da empresa em 1969. Dois fatores foram cruciais durante essas décadas antecedentes. Primeiro, a empresa foi criada pela Força Aérea, durante o regime militar, com uma clara conexão com objetivos militares para a defesa nacional, de modo que a Embraer tinha apoiadores fortes e claros objetivos não comerciais. Durante a maior parte do tempo em que foi estatal, a Embraer foi subordinada ao Ministério da Aeronáutica (Maer) – em vez do Ministério da Indústria e Comércio (MDIC) ou do Ministério de Minas e Energia (MME), como acontece com a maioria das empresas estatais –, o que lhe protegeu da intervenção de políticos ou de outros ministérios civis.

Segundo, a Embraer pôde recorrer ao pessoal especializado a partir do vizinho Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA) e do Centro Técnico da Aeronáutica (CTA).⁷ Na verdade, a formação de engenheiros aeronáuticos pelo ITA precedeu a criação da Embraer, e a Embraer também pôde contar posteriormente com o ITA para a colaboração em pesquisa e desenvolvimento (Goldstein, 2008, p. 59). Esta proteção e assistência significavam que a Embraer poderia sobreviver por muitos

6. Embora a Embraer tivesse uma presença anterior bem estabelecida em pequenos aviões turbo-hélice. Na década de 1970, a sua aeronave Bandeirantes, de dezenove assentos, capturou quase metade do mercado norte-americano. A Brasília, de trinta assentos, tinha um quarto do mercado mundial na década de 1980 (Avrichir e Caldas, 2005, p. 48).

7. O ITA e o então CTA foram iniciativas da Força Aérea, logo após a Segunda Guerra Mundial, projetadas explicitamente para promover a transferência e absorção de tecnologia no Brasil. Ambos os programas se beneficiaram bastante e desenvolveram relações estreitas com o programa de engenharia aeronáutica do Massachusetts Institute Technology (MIT) (Avrichir e Caldas, 2005, p. 49).

anos com subsídios contínuos.⁸ Nos anos 1980, os críticos chegavam mesmo a acusar a Embraer de subtrair em vez de agregar valor aos aviões que construía, pois os custos das matérias-primas eram mais altos que o preço do produto final. No entanto, os subsídios e as oportunidades de aprendizagem por tentativa e erro permitiram que a Embraer desenvolvesse seus próprios modelos de jatos regionais de porte médio e que acabaram, na década de 1990, por ser altamente competitivos nos mercados mundiais. E o apoio do governo continuou após a privatização.⁹

Uma das principais razões para a Embraer emergir como uma “campeã nacional” foi que o governo manteve uma pequena participação acionária (inicialmente 7%), e uma *golden share*, que lhe concedeu o poder de veto sobre grandes mudanças proprietárias. Além disto, o governo estipulou, no momento da privatização, em 1994, que a propriedade estrangeira não poderia exceder 40%. Sem estas proteções, não é difícil imaginar que a Bombardier ou outro grande produtor estrangeiro comprasse o controle da Embraer.

Em termos dos quatro fatores de eficácia, a Embraer se beneficiou de uma equipe profissional, altamente treinada e de um forte e contínuo apoio político da Força Aérea e dos militares em geral. Durante sua encarnação como uma estatal, as questões de inserção e reciprocidade eram naturalmente internalizadas, uma vez que os gestores da Embraer trabalhavam estreitamente com outras partes do governo (desde P&D a agências de fomento) e estavam sujeitos a sanções governamentais em caso de desempenho baixo (este processo de internalização será abordado em detalhe mais adiante). Após a privatização, a Embraer manteve relações estreitas com os mesmos órgãos governamentais (CTA, FINEP, BNDES e outros), no que poderia ser considerado uma forma estreita de autonomia inserida, no entanto, há pouca evidência de reciprocidade. Os quatro fatores de eficácia foram semelhantes, com algumas variações, nos demais setores e nas empresas consideradas nesta seção que igualmente começaram como empresas estatais e foram privatizadas na década de 1990, embora apenas parcialmente no caso da Petrobras.

3.2 Vale

A Vale, anteriormente conhecida como Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), criada na década de 1940, também teve alguns momentos tortuosos em suas primeiras décadas, mas, na década de 1980, era uma enorme empresa de mineração bem administrada, e não houve falta de compradores quando o governo a colocou

8. Entre outras medidas, o governo, por intermédio do BNDES, concedeu crédito subsidiado para os compradores, tributou importações concorrentes e ofereceu pagamento antecipado em contratos governamentais (Avrichir e Caldas, 2005, p. 49).

9. A Embraer continuou a receber financiamentos do BNDES, bem como da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e do Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI) para pesquisa e desenvolvimento (P&D). O total de subsídios à Embraer totalizou R\$ 142 milhões de 1993 a 2000 – quando o real estava próximo da paridade com o dólar americano (Goldstein, 2008, p. 59).

a venda no início de 1990. Ela cresceu em torno das minas de minério de ferro no estado de Minas Gerais, estabelecendo eficientes redes de transporte. A CVRD reproduziu muito desta experiência em uma série de novos projetos de mineração, tanto em minério de ferro quanto em outros minerais na Amazônia, ao mesmo tempo que entrou em *joint ventures* em aço e alumínio (Schneider, 1991).

Ao contrário da Embraer, faltou à CVRD o forte apoio militar. A produção de minério de ferro estava ligada a um objetivo mais antigo de segurança nacional, de produção de aço no mercado interno, mas, na década de 1960, este objetivo estava em curso, e a produção de aço não era mais uma questão de segurança imediata. As outras chaves para o sucesso da CVRD eram mais idiossincráticas: a empresa teve, desde seu início, a proteção política do governo do estado de Minas Gerais e, mais tarde, beneficiou-se do longo tempo de serviço de vários administradores eficazes. Além disso, não foi tão desafiador ser competitivo nos mercados mundiais, dadas a tecnologia de produção relativamente baixa e a alta qualidade dos depósitos de minério do Brasil. Como na Embraer, o governo brasileiro manteve uma *golden share* na Vale.

3.3 Aço

A indústria de aço do Brasil também começou na década de 1940, com a CSN, uma usina siderúrgica de propriedade estatal. Ao longo das décadas seguintes, mais siderúrgicas estatais foram criadas (as maiores, Usiminas e Açominas, no estado de Minas Gerais) e, finalmente, combinadas em uma *holding* estatal chamada Siderbras. Ao longo desta expansão, especialmente nas décadas de 1950 e 1960, o BNDES foi crucial tanto no financiamento quanto no planejamento, tanto que, para alguns, veio a ser conhecido informalmente como o “Banco do Aço”. Embora a produção de aço tenha se expandido de forma constante, somente após a recessão de 1980 e a privatização da década de 1990 as empresas siderúrgicas tornaram-se altamente produtivas e competitivas internacionalmente. As estatais siderúrgicas se beneficiaram do apoio político, inicialmente dos militares nos anos 1940 e 1950 (especialmente a CSN), mas, após a década de 1960, as empresas estatais de aço tornaram-se mais politizadas e menos profissionalizadas que outras principais empresas estatais de alto desempenho (Schneider, 1991).

Quando o governo Collor anunciou, em 1990, um ambicioso programa de privatização, as grandes estatais de aço estavam no topo da lista e, ironicamente, o BNDES, que tanto tinha financiado a expansão destas empresas, foi encarregado de arrumá-las e administrar sua venda. Entre 1991 e 1993, o governo vendeu suas oito principais empresas siderúrgicas, todas para compradores brasileiros. Em meados dos anos 1990, as empresas privatizadas eram rentáveis, muito mais produtivas e exportavam grande parte da sua produção (Montero, 1998). Uma empresa privada de aço, a Gerdau, aproveitou sua experiência e as oportunidades para a compra de

diversas pequenas empresas estatais para se lançar no mercado doméstico e partiu para adquirir empresas de aço nas Américas, tornando-se uma das maiores empresas privadas do Brasil. No princípio de 2000, os fabricantes nacionais de aço tinham se consolidado em quatro grandes empresas, o emprego no setor caiu em quase dois terços, enquanto a produtividade tinha mais que triplicado, e o Brasil era um dos produtores de menor custo de aço no mundo (Siekman, 2003). Em 2003, o Brasil foi o oitavo maior produtor do mundo e exportou cerca de um terço da produção total de 30 milhões de toneladas por ano.

3.4 Petrobras

A Petrobras foi fundada em 1953 em uma ação política popular que simbolizava muito da onda nacionalista e desenvolvimentista da década de 1950. O último governo Vargas criou a empresa e nacionalizou o setor, a fim de garantir o abastecimento que as multinacionais supostamente não estavam desenvolvendo de forma suficientemente rápida. De fato, a Petrobras produziu pouco petróleo em suas primeiras décadas e serviu, principalmente, para importar e distribuir petróleo.

Na década de 1970, a Petrobras havia descoberto grandes reservas *off-shore*, sobretudo, em águas mais profundas do que as tecnologias existentes então podiam explorar. Ao longo dos anos 1980 e, principalmente, 1990, a Petrobras desenvolveu novos poços em águas cada vez mais profundas. Em 2006, dois terços dos poços de petróleo da Petrobras eram em profundidades acima de 400 metros, a profundidade máxima em que os mergulhadores podem trabalhar, de forma que a perfuração tinha que ser feita com a ajuda de robôs submarinos de águas profundas (Guandalini e Silva, 2006, p. 91). Dois investimentos anteriores facilitaram este desenvolvimento. Primeiro, a Petrobras investiu fortemente na formação de engenheiros, tanto através do apoio a programas universitários quanto em programas de treinamento contínuo, uma vez que tinham entrado na Petrobras. Segundo, a Petrobras estabeleceu uma política, a partir da década de 1950, de aquisição de bens de capital de fornecedores nacionais e ajudou a fundar a Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB) de forma a coordenar os investimentos com o setor privado. Na década de 2000, a Petrobras registrava mais patentes que qualquer outra instituição brasileira (*op. cit.*, p. 97).

3.5 Tecnologia do motor *flex* e o etanol

O impulso para a promoção do etanol por parte do governo veio inicialmente em resposta à crise petrolífera da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), em 1973. É bem verdade que o governo chegou a determinar o uso de aditivos de etanol em resposta a uma crise de importação ainda no início dos anos 1930, mas foi somente em 1970 que o governo adotou um ambicioso programa de promoção da produção de açúcar e álcool para abastecer carros que seriam

fabricados exclusivamente para rodar com etanol. O Programa Nacional do Álcool, conhecido como Proálcool foi um sucesso inicial no sentido de que, na década de 1980, havia milhões de carros nas ruas brasileiras que rodavam unicamente com etanol. O programa, no entanto, não foi muito eficiente, ou de baixo custo, de forma que o governo teve de injetar subsídios maciços a fim de reduzir o preço do etanol nas bombas para que este se tornasse competitivo com a gasolina.

O programa decolou rapidamente nos anos 1970. Em 1975, o governo criou o Proálcool para planejar o setor e gerenciar os subsídios (Nunberg, 1978; Barzelay, 1986). Fartos subsídios – US\$ 30 bilhões nas duas décadas após a criação do Proálcool – irrigaram o setor na forma de verbas para pesquisa e desenvolvimento, modernização da produção de açúcar e redução do custo do etanol na bomba (Goldemberg, 2007, p. 809). Mais tarde, o governo também deu incentivos aos consumidores para comprar carros com motor a álcool (os primeiros veículos a álcool foram desenvolvidos no Brasil e estrearam no mercado em 1979). No entanto, na década de 1980 e início de 1990, a maioria dos parâmetros que tinham favorecido a mudança para carros a álcool foi alterada – os preços do petróleo caíram, a produção brasileira de petróleo aumentou, e o Estado estava falido com a crise da dívida de 1980. Em 1990, o governo eliminou os subsídios ao etanol e fechou as agências de fomento. Dessa forma, as montadoras de automóveis passaram a produzir principalmente veículos a gasolina.

No final da década de 1990, os preços do petróleo voltaram a subir, mas os consumidores ainda estavam receosos de comprar carros movidos a álcool, até que as montadoras de automóveis introduziram no mercado modelos com motor *flex*, que permitem o uso de qualquer mistura de gasolina e etanol no tanque. O motor *flex* foi originalmente desenvolvido em Detroit (EUA), em 1988, mas o custo da nova tecnologia (especialmente os sensores necessários para determinar a mistura de combustível) era proibitivo e o projeto foi arquivado. No entanto, os engenheiros da subsidiária brasileira da empresa alemã Bosch, localizada próximo ao que por vezes é chamado de Vale do Silício brasileiro, na área ao redor de Campinas, e da Universidade de Campinas (UNICAMP), montaram uma equipe de 35 cientistas e engenheiros para continuar trabalhando com a tecnologia e, em 1994, tinham desenvolvido um *software* que reduzia bastante o custo (Guandalini e Silva, 2006, p. 97-98; Gatti Jr., 2011). Em 2002, o governo estendeu a mesma isenção fiscal dos carros a álcool para carros *flex* (e, por vezes, os impostos respondem por mais de um terço do preço de venda de um carro novo). Em 2003, a Volkswagen comercializou o primeiro carro *flex*, e três anos mais tarde, quase três quartos dos carros vendidos eram *flex*. Até o final dos anos 2000, 8 milhões de carros *flex* estavam na estrada (mais de um terço de todos os carros), e quase todas as vendas de novos carros foram de modelos *flex*.

A outra metade da história é o desenvolvimento da produção de etanol. Os consumidores tiveram de ser convencidos de que o etanol estaria disponível em todo o país em quantidade suficiente e a preços razoáveis. A produção de etanol no Brasil já tinha passado por vários ciclos de alta e baixa, ocasionados por grandes oscilações nos preços do petróleo, bem como por mudanças em políticas governamentais. No início dos anos 2000, a logística de distribuição de etanol estava definida, com metade dos 30 mil postos de combustíveis do Brasil oferecendo tanto gasolina quanto etanol. Além disso, por meio da P&D e, especialmente, da engenharia genética, a capacidade de extração de álcool a partir da cana-de-açúcar era quase o dobro na década de 2000 em comparação com a década de 1970 (Guandalini e Silva, 2006, p. 100). Por volta do final dos anos 2000, a produção de etanol no Brasil era competitiva mesmo se o preço do petróleo caísse para US\$ 35 o barril (Fança, 2008, p. 107). Por meados desta mesma década, o etanol representou cerca de 40% do consumo total de combustível no transporte (Rubio, 2006, p. 67).

O sucesso do etanol e dos carros *flex* é atípico, tanto porque o governo não criou uma estatal (embora tenha intervindo profundamente por meio de agências e outros instrumentos como o Proálcool) quanto porque a maioria dos quatro fatores para a eficácia estava faltando, era frágil ou volátil. O apoio político, por exemplo, era enorme em 1970, mas desapareceu nos anos 1990. Porque alguns dos principais desenvolvimentos estavam dispersos (de produtores de cana aos fabricantes de autopeças), não houve uma burocracia weberiana central, mas, sim, vários bolsões isolados de eficiência. Por fim, os episódios ou arenas de inserção e reciprocidade eram difíceis de encontrar. Enquanto o Estado definia os parâmetros para a produção e distribuição de álcool e estimulava carros movidos a etanol, o desenvolvimento posterior dos motores *flex* foi conduzido mais por empresas privadas e, principalmente, multinacionais.

Em suma, por volta dos anos 2000, o Brasil tinha uma produção altamente competitiva, de rápido crescimento e geralmente exportadora em aço, petróleo, minerais, etanol, automóveis, e aviões por algumas das mais inovadoras, agressivas e eficientes empresas privadas do Brasil. No entanto, ao se desenterrarem os anos 1970 e 1980, revela-se um quadro muito diferente, com setores em grande parte não competitivos e de empresas estatais subsidiadas. Uma conclusão possível é a de que as reformas de mercado e a liberalização forçaram as ex-estatais a se atualizarem e tornarem-se competitivas. Mas esta conclusão negligencia o fato de que nenhuma destas empresas teria sido capaz de prosperar no período pós-liberalização se não tivessem sido previamente sustentadas durante anos. Muitas outras empresas privatizadas no Brasil e em outros lugares não se saíram tão bem. Embora as histórias individuais no Brasil variem muito, em meio às experiências em comum entre elas, podem-se incluir: tentativas de substituir importações, esforços para transferir e desenvolver tecnologia, falhas e erros iniciais e uma pesada carga de subsídios

e proteções governamentais. No entanto, nem todos os projetos governamentais que começaram mal tiveram um êxito posterior. A próxima seção considera uma série de políticas que não terminaram tão bem.

4 ALGUMAS FALHAS DO DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO

Quando os governos na década de 1990 reduziram o protecionismo, muitos fabricantes nacionais fecharam fábricas, reduziram a produção, deslocaram linhas de fabricação, ou venderam suas atividades para empresas multinacionais (Palma, 2005). A produção industrial e o emprego caíram drasticamente, confirmando o que há muito tempo os críticos argumentavam, ou seja, que grande parte da indústria brasileira era ineficiente e pouco competitiva, particularmente no segmento de maior tecnologia e valor agregado, como informática e eletrônica.

4.1 Tecnologia da informação

Funcionários a cargo do planejamento econômico e os militares também estavam preocupados com a substituição de importações e o desenvolvimento local da capacidade tecnológica em computadores e tecnologia da informação (TI). Uma resposta frequente de política pública foi a utilização de estatais, e o governo tentou replicar este modelo em setores de alta tecnologia com a criação da Cobra Computadores, em 1974, planejada inicialmente como uma fabricante de médio porte de minicomputadores, o segmento de alto crescimento na década de 1970 (Evans, 1995, p. 136-40).¹⁰ Apesar de ser um produtor de alto custo e baixa escala, a Cobra conseguiu alguns sucessos iniciais na produção de minicomputadores antes que a empresa fosse ultrapassada pelo avanço dos computadores pessoais nos anos 1980.

A outra parte da estratégia era a proteção e promoção de empresas privadas, e o mercado de minicomputadores e computadores pessoais foi efetivamente restrito a produtores locais, por meio da política de “reserva de mercado”. Entretanto, como as TIs evoluíram rapidamente, tornou-se claro que esta estratégia não funcionaria da mesma forma com o aço ou a petroquímica. As tecnologias avançaram muito rapidamente e de maneira cada vez mais descentralizada (por exemplo, o Vale do Silício), de forma que as estratégias centralizadas e fechadas estavam cada vez mais inadequadas. Além disso, uma vez que TI era um componente essencial para outros setores e indústrias, os custos elevados e a baixa qualidade da produção local tiveram consequências deletérias em todo o setor produtivo, reduzindo o apoio político entre empresas que consumiam TI. Evans (1995, p. 121-124) atribui as deficiências das políticas de TI à falta de apoio público, à insuficiente capacidade

10. O México passou por um esforço tardio, em última análise decepcionante, de promoção da produção doméstica de TI. Seu apelidado Vale do Silício em Guadalajara cresceu na década de 1990, na esteira do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio – North American Free Trade Agreement (Nafta) e do boom “ponto.com” nos Estados Unidos, mas perdeu no estouro da bolha após os anos 2000 e com a crescente concorrência da Ásia (Gallagher e Zarsky, 2007).

burocrática para supervisionar uma rápida evolução do setor de alta tecnologia, a uma ausência efetiva de autonomia inserida e à consequente incapacidade dos atores estatais de exigirem reciprocidade e imporem padrões de desempenho às empresas nacionais. Ao final dos anos 1980, o governo abandonou a reserva de mercado e a maior parte das empresas brasileiras de *hardware* reduziu ou abandonou a produção.

4.2 Energia nuclear

Os militares nos anos 1960 e 1970 também promoveram um investimento significativo na formação de pessoal e desenvolvimento de tecnologia nuclear, criaram empresas estatais (Nuclebras, em 1961), e assinaram programas de longo prazo de transferência de tecnologia com a Westinghouse e, mais tarde, com o governo da Alemanha e empresas daquele país. O programa teve aplicações militares, mas também se esforçou em desenvolver a energia nuclear e levou à construção duas usinas nucleares, conhecidas como Angra I e Angra II (por causa de sua localização na cidade litorânea de Angra dos Reis). A construção de Angra I (com tecnologia americana) começou em 1971, mas, até 1982, ela não estava conectada à rede elétrica. A construção de Angra II foi adiada por causa da crise da dívida na década de 1980 e só começou a gerar eletricidade após 2000. Atrasos e estouros de orçamento inflaram o custo total de Angra II para R\$ 20 bilhões (cerca de US\$ 11 bilhões) (Santos, 2008, A3). Mesmo depois que Angra I entrou em serviço, a unidade continuou a ter problemas e, na década de 1990, os críticos a chamavam de planta “vaga-lume”, porque era frequentemente desligada devido a problemas técnicos e operacionais. Em 2006, a energia nuclear ainda era uma pequena parte da geração total de eletricidade do país (3% do total da produção) (França, 2008, p. 17).

4.3 Café

Ironicamente, a política governamental no maior exportador do mundo fez pouco para promover o setor. Particularmente, a política de governo não favoreceu a produção de maior qualidade e, pelos anos 1980, o consumo de café até mesmo no Brasil começou a cair (Saes e Farina, 1999). De forma geral, ao setor faltavam todas as condições prévias: especialmente uma burocracia profissional com forte apoio político e laços estreitos com os produtores.¹¹ O contraste com o sucesso principalmente agrícola em etanol é marcante e ilumina principalmente a ênfase em substituir importações em vez de promover as exportações. A facilidade com que as associações privadas de café promoveram a produção de qualidade assim que o governo fechou a agência governamental reguladora, o Instituto Brasileiro de Café (IBC), sugere que esta promoção não era exigente em termos de recursos e de pessoal.

11. Para informações históricas, ver Font (1990).

5 PROMOÇÃO ECONÔMICA REGIONAL

O desenvolvimento econômico regional tem sido uma constante no planejamento do desenvolvimento durante todo o período do pós-guerra. A decisão de mudar a capital para o interior, com a criação de Brasília, foi em grande parte motivado pelo desejo de desenvolver o vasto e pouco habitado interior brasileiro. A criação, nos anos 1960, da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) deu expressão a uma outra questão antiga de desenvolvimento, o abismo econômico entre os estados de crescimento rápido do Sudeste e a estagnada e pobre região do Nordeste. Além disso, os governos militares, após 1964, promoveram várias políticas para favorecer o desenvolvimento da região amazônica, incluindo a Rodovia Transamazônica, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e a criação de uma zona de exportação em Manaus, em 1967, bem como uma agência para apoiá-la, a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).

Depois de várias décadas, esses programas e agências pouco fizeram para corrigir as desigualdades regionais e promover a industrialização sustentável ou o desenvolvimento no Norte e Nordeste. Os programas de empréstimos e subsídios naturalmente atraíram um grande interesse de poderosos políticos nordestinos (que durante décadas trocaram votos decisivos em Brasília por recursos para clientelismo no Nordeste), e escândalos e má gestão eram comuns. A esperança de um desenvolvimento autossustentável e de alta tecnologia em Manaus nunca se realizou, em parte porque São Paulo e o Sudeste desenvolveram tais centros de tecnologia avançada. Na realidade, Manaus tornou-se uma “maquila” artificial para a indústria paulista. Em todos os casos, algumas ou todas as quatro condições referidas na seção 2 estavam ausentes. As burocracias que executaram estes programas não eram do tipo weberiana ou de “bolsões de eficiência”. O apoio político para estas agências e suas missões era fraco no âmbito federal (certamente em comparação com aqueles apoiados pelos militares), e os apoiadores locais muitas vezes baseavam seu apoio em benefícios clientelistas em vez do compromisso do desenvolvimento. E, geralmente, estas agências não tinham condições para exercer o monitoramento, exigir reciprocidade ou ter autonomia em suas relações com as empresas locais (Lyra, Pinheiro e Sarmiento, 1995, p. 13).

Os governos estaduais também foram protagonistas principais na promoção do desenvolvimento regional, tanto por se esforçarem para redirecionar mais recursos federais para seus estados quanto pela promoção industrial própria. O governo de Minas Gerais foi um dos mais bem-sucedidos em ambas as atividades durante a maior parte do final do século XX (Montero, 2001; 2002). Diversas características deste sucesso de desenvolvimento podem ser destacadas.

Primeiro, o governo estadual criou equivalentes regionais de “bolsões de eficiência” no nível estadual no planejamento e nas agências de promoção. Isto dá uma dimensão regional para a qualidade desigual e parcial da burocracia weberiana no Brasil.

Em segundo lugar, as pressões de desenvolvimento foram canalizadas, em parte, pelas empresas estatais, de duas maneiras. Os desenvolvimentistas mineiros pressionaram com sucesso o governo federal para localizar ou expandir a presença de empresas federais em Minas Gerais. E o governo estadual criou empresas próprias. Uma das mais notáveis foi a empresa elétrica estadual Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG).

Em terceiro lugar, ambas as empresas estatais locais e federais propiciaram bases institucionais para uma crescente tecnocracia local de economistas, engenheiros e cientistas. Esta tecnocracia também foi destaque em agências no nível nacional e circulava entre os governos estadual e federal.

Por fim, as elites políticas mineiras foram homogêneas e oligárquicas (Hagopian, 1996). No entanto, elas também foram modernizadoras e tinham um receio histórico de ser ofuscadas e exploradas pelo vizinho estado de São Paulo, o líder econômico nacional. As elites nacionais brasileiras sentiram alguma preocupação com a segurança nacional durante a Guerra Fria dos anos 1960; entretanto, estas ameaças nunca foram tão claras, prementes e duradouras, como nos países asiáticos. Todavia, as elites mineiras puderam muito bem ter sentido algo semelhante a estas ameaças em termos regionais e, certamente, a única resposta eficaz era industrializar-se e beneficiar-se ao máximo possível da estratégia nacional de desenvolvimento.

Enquanto Minas Gerais pode ter sido o exemplo mais destacado de um amplo desenvolvimentismo estadual, outros governos estaduais “marcaram alguns gols” em certos setores, embora geralmente em atividades de menor intensidade tecnológica. O desenvolvimento da produção de frutas frescas (especialmente maçãs e mangas) foi um sucesso notável para os governos estaduais e as agências de desenvolvimento regional, e excepcional no contexto da promoção econômica, na medida em que mitigou em vez de exacerbar as desigualdades, ao visar aos pequenos produtores (Gomes, 2006). A história das maçãs teve início nas décadas de 1960 e 1970 como um caso clássico da política de industrialização por substituição de importações (ou, talvez mais apropriadamente neste caso, promoção da agricultura por substituição de importações), quando funcionários do governo buscaram formas de substituir pela produção nacional as maçãs que eram importadas. Os problemas eram os de sempre: pouco crédito e pouco *know-how*, bem como longos prazos de maturação dos investimentos (são necessários vários anos até que novas árvores produzam frutos comercializáveis). E a resposta do governo foi igualmente bastante tradicional: *i)* crédito subsidiado; *ii)* ajuda para a aquisição de terrenos; *iii)* serviços de extensão; e *iv)* programas contínuos de pesquisa. Além disso, o governo ajudou os produtores menores a se organizarem, com intuito de estimular o intercâmbio de informações sobre melhores práticas e a união de recursos para comercialização. A história das mangas é semelhante, embora os promotores regionais tenham oferecido acesso à terra irrigada bem como ao crédito. Além disso, a história é reveladora, porque o sucesso em mangas foi precedido por um fracasso no tomate.

Uma das mais bem conhecidas histórias de sucesso em nível estadual é no pequeno e pobre estado nordestino do Ceará (Tendler, 1997). Na década de 1980, um governador estreante de um novo partido adotou uma série de reformas na área da saúde, promoveu pequenas empresas, obras públicas e extensão agrícola. Embora estas sejam tanto políticas sociais como de desenvolvimento, as chaves para seu sucesso não são diferentes das quatro listadas na seção 2. De acordo com Tendler (1997, p. 14-15), a intervenção estatal de sucesso foi resultado da dedicação e prestígio dos funcionários do novo governo, o que também é um dos benefícios esperados de uma burocracia weberiana. E, semelhante às noções de autonomia inseridas, a tripla sinergia entre governo estadual, governos locais e a sociedade civil contribuiu para o sucesso no Ceará.

6 DESENVOLVIMENTISMO DO SÉCULO XXI

Após a década de 1990, o Estado brasileiro tinha abandonado a maioria dos instrumentos anteriores de promoção, incluindo empresas estatais, proteção de comércio exterior – exceto restrições seletivas no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul) –, controle de preços e imposição de quotas e os numerosos órgãos de planejamento setorial e tecnológico. A maior parte destas mudanças foi resultado de políticas nacionais para a liberalização econômica, mas os compromissos internacionais – especialmente a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Mercosul – igualmente limitaram as opções disponíveis para a promoção do desenvolvimento (Gallagher, 2005). No entanto, mesmo com as reformas de mercado, o governo brasileiro manteve inúmeros outros mecanismos para promoção de objetivos específicos de desenvolvimento (Boschi, 2007; Rodrik, 2007). O governo vendeu a maioria de suas empresas estatais. Na verdade, o Brasil foi líder mundial na década de 1990 em termos de valor de ativos estatais vendidos. No entanto, o governo seguiu o controle de algumas das maiores e estratégicas empresas estatais. Por exemplo, manteve o controle majoritário na Petrobras, empresa que cresceu não só em termos absolutos, mas também em termos de P&D, infraestrutura e investimento total.

O BNDES, banco de desenvolvimento de propriedade estatal, que organizou a logística da maioria das privatizações, nunca foi ele próprio colocado em leilão. Sua carteira de crédito cresceu dramaticamente nos anos 2000, dobrando de 2% do PIB, em 2000, para mais de 4%, em 2010, chegando a superar a carteira de empréstimos do Banco Mundial e do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BID (Almeida, 2011, p. 9). O BNDES ainda é a principal fonte de crédito de longo prazo e de exportação para o setor privado. Como porcentagem de todos os financiamentos para a indústria e infraestrutura (incluindo lucros, empréstimos internacionais, títulos e ações), o crédito do BNDES variou de 20% a 30% durante a década de 2000 (embora tenha atingido um pico de 50%

em 2009 (Ferraz, 2011, p. 25). De acordo com algumas estimativas, o crédito subsidiado de longo prazo oferecido pelo BNDES tem um custo fiscal de 0,5% do PIB (Almeida, 2011, p. 16). Da mesma forma como havia se readequado em décadas anteriores, depois de 1990, o BNDES reorientou suas atividades de empréstimos, afastando-se de empresas estatais e indústrias em favor de pequenas empresas e dos setores de energia e infraestrutura. Em 2007, por exemplo, o BNDES ampliou seus financiamentos para a cadeia sucroalcooleira para R\$ 3,7 bilhões (cerca de US\$ 1,8 bilhão) e os empréstimos em geral deveriam aumentar ainda mais em 2008 (Crescem..., 2008, p. 1 e C 8). Além disso, durante o processo de privatização, em seus esforços para financiar e facilitar as vendas de privatização por meio da compra de ações minoritárias, o BNDES, por intermédio de sua subsidiária de participação acionária, BNDES Participações S.A. (BNDESPAR), tornou-se o maior investidor institucional no Brasil (em papéis de renda variável), de acordo com o ex-ministro da Indústria e Comércio, Luiz Furlan (Falta..., 2008, p. A4).¹²

Mesmo em empresas que venderam o controle, o governo muitas vezes manteve *golden shares*. Estas ações não dão ao governo muita influência direta sobre o gerenciamento do dia a dia, mas concedem poder de veto sobre mudanças importantes na estratégia e estrutura de propriedade. Esta proteção deu fôlego suficiente para que empresas como a Vale e a Embraer pudessem se tornar fortes concorrentes internacionais sem ter de temer serem adquiridas por empresas multinacionais, muitas das quais estavam comprando subsidiárias locais ao redor do mundo. Por último, parte das equipes que gerenciavam as antigas empresas estatais e os ministérios que as supervisionavam foi facilmente transferida para as novas agências reguladoras, concebidas para supervisionar as empresas recém-privatizadas. Estas agências reguladoras, por sua vez, muitas vezes, tinham autoridade suficiente e financiamento para usar seu poder de supervisão de forma bastante desenvolvimentista.

Uma das chaves para muitas das histórias de sucesso setoriais foi o investimento pesado e constante em educação e competências. Como mencionado, muitos setores bem-sucedidos (aço, aviões e petróleo) foram desenvolvidos principalmente por empresas estatais. Embora o uso de empresas estatais tenha caído em desuso na maior parte do pensamento desenvolvimentista, a lição do investimento de longo prazo em capital humano pode ser analisada de forma separada e promovida por conta própria. Outros países que alavancaram a educação como estratégia de desenvolvimento de longo prazo incluem Irlanda, Cingapura, partes da Índia e Costa Rica. Considerando quão baixo o Brasil e a América Latina se encontram nos *rankings* em educação, tanto a básica quanto a avançada, focar em educação poderia ser uma opção eficaz de desenvolvimento (Schneider, 2013).

12. Há uma série de críticas às atividades de empréstimos do BNDES, incluindo que o banco duplica (com desnecessário subsídio público) e afasta empréstimos privados, empresta muito para as multinacionais que têm acesso a muitas fontes alternativas de financiamento, e que não faz muito financiamento para os setores intensivos em tecnologia (Castelar, 2007; Almeida 2011).

Entretanto, há riscos de se utilizar o investimento em capital humano como política de desenvolvimento (como política social ele se justifica pelos seus próprios termos) se os trabalhadores altamente qualificados não conseguirem empregos à altura, se eles emigrarem, ou se os retornos individuais excederem o retorno social (isto é, se os indivíduos receberem salários mais altos sem acrescentarem muito à produtividade global). Além disso, subsidiar este capital humano leva um longo tempo e pode ser regressivo; o governo brasileiro dedica uma parte enorme dos gastos com educação para universidades públicas gratuitas. Dessa forma, políticas complementares são necessárias para gerar emprego o mais rápido possível à medida que trabalhadores qualificados entrem no mercado de trabalho. Garantir esta conexão era exatamente o que as empresas estatais faziam bem. Sem políticas complementares focadas em garantir a demanda do mercado de trabalho, tanto para a formação universitária quanto para a técnica secundária, será difícil estimular o investimento por alunos e justificar a subvenção pública em relação a outros projetos alternativos de desenvolvimento.

7 CONCLUSÕES

A maior parte das análises sobre o Estado desenvolvimentista tem se concentrado em um número muito pequeno de casos de sucesso do Leste Asiático. No entanto, com o avanço da investigação destes casos, identificou-se um número crescente de condições contextuais e configurações institucionais: *i*) burocracia weberiana (Johnson, 1982; Evans, 1995); *ii*) reciprocidade (Amsden, 1989); *iii*) exclusão do capital estrangeiro (Amsden, 2001; 2009); *iv*) Estado colonial japonês (Kohli, 2004); *v*) reforma agrária e prévia igualdade socioeconômica (Campos e Raiz, 1996); *vi*) homogeneidade étnica, cultura confucionista, conflito distributivo potencialmente explosivo (Doner, Ritchie e Slater, 2005); e *vii*) graves ameaças à segurança nacional (Woo-Cumings, 1999). A lista não se esgota por aqui, mas, mesmo de forma abreviada, fica claro que poucos países têm alguma destas condições ou configurações, e ainda menos o conjunto completo, bem como a capacidade no curto prazo de criar arranjos como reciprocidade ou conselhos de deliberação. Portanto, os ensinamentos práticos que podem ser tirados destes casos extremos para outros países são claramente limitados.

O mesmo pode ser dito para casos mais recentes de sucesso de desenvolvimento fora da Ásia, como Botsuana, Irlanda e Costa Rica (Ó'Riain, 2000; Paus, 2005). O que limita a relevância destas experiências para a maioria dos países não são apenas os arranjos institucionais, tais como a integração com a União Europeia (UE) e pactos sociais na Irlanda, mas também o tamanho muito pequeno destes países, que têm populações menores que 5 milhões. Em economias pequenas, como a da Costa Rica, um grande investimento por uma empresa como a Intel pode mudar o crescimento, as exportações, o emprego e a orientação geral da economia (World Bank, 2006). Investimentos semelhantes teriam muito menos impacto em economias maiores.

Assim, em termos de condições e instituições, um país como o Brasil é muito mais próximo da mediana de países maiores e de renda média, e sua experiência de desenvolvimentismo pode ser mais instrutiva para uma gama maior de países. Por exemplo, embora o Estado brasileiro possa ser mais fragmentado que a maioria, muitos governos de países em desenvolvimento carecem de um centralismo coerente. No entanto, muitas das histórias de sucesso no Brasil cresceram a partir de experiências isoladas e desconexas, de forma que não faziam parte de um plano central. Na verdade, dada a politização de muitas partes da burocracia, um governo centralizado poderia até ter sido ainda mais vulnerável à captura política. Dito de outro modo, vários apoiadores do desenvolvimentismo poderiam proteger ou isolar peças pequenas do governo federal (Embraer, BNDES, e outras empresas estatais) deixando grande parte do resto da máquina pública para os políticos com menor inclinação desenvolvimentista.

Muitas das histórias de sucesso no Brasil ressaltam a importância de falhas anteriores. Esta observação não é para sugerir que cada falha acabará bem ao final, mas, sim, que falhas podem ser um importante estímulo para a aprendizagem, desde que o projeto original não seja completamente abandonado ao primeiro sinal de problemas. Desde a produção de aviões até o etanol, as coisas correram mal durante muitos anos até que funcionassem. A produção de etanol foi, provavelmente, o exemplo mais espetacular de transformação de um fracasso – pelo menos assim era a percepção generalizada que existia na década de 1980 – para um setor líder na década de 2000. A parte difícil é distinguir, entre as falhas aparentes, as políticas com potencial de longo prazo daquelas sem.¹³

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Mansueto. O papel do BNDES no financiamento do desenvolvimento: novos e velhos desafios. *In*: BONELLI, Regis (Org.). **A agenda de competitividade do Brasil**. Rio de Janeiro: IBRE-FGV, 2011.

AMSDEN, Alice. **Asia's next giant**: South Korea and late industrialization. Nova York: Oxford University Press, 1989. Disponível em: <<http://goo.gl/nHzkLL>>.

_____. **The rise of “the rest”**: challenges to the west from late-industrializing economies. Oxford: Oxford University Press, 2001.

_____. Nationality of ownership in developing countries: who should ‘crowd out’ whom in imperfect markets? *In*: CIMOLI, Mario; DOSI, Giovanni; STIGLITZ,

13. Rodrik apresenta um argumento mais geral, “o governo não pode escolher os vencedores, mas a política industrial eficaz se baseia menos na capacidade de escolher vencedores do que na capacidade de cortar rapidamente as perdas uma vez que erros são detectados. Na verdade, cometer erros (‘escolher as indústrias erradas’) é parte integrante de uma boa política industrial quando a descoberta de custos está em questão” (Rodrik, 2007, p. 150).

Joseph (Ed.). **Industrial policy and development**: the political economy of capabilities accumulation. Nova York: Oxford University Press, 2009.

AVRICHIR, Ilan; CALDAS, Miguel. Competitividade nas alturas. **GV executivo**, v. 4, n. 3, p. 47-51, ago./out. 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/nQ6xt3>>.

BARZELAY, Michael. **The politicized market economy**: alcohol in Brazil's energy strategy. Berkeley: University of California Press, 1986.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1988.

BOSCHI, Renato. Capacidades estatais e políticas de desenvolvimento no Brasil: uma reflexão sobre a agenda pós-neoliberal. **Revista do serviço público, 1937 a 2007**, Brasília, 2007. Edição especial. Disponível em: <<http://goo.gl/QX4EAI>>.

CAMPOS, José; ROOT, Hilton. **The key to the Asian miracle**: making shared growth credible. Washington: Brookings Institution Press, 1996.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CASTELAR, Armando. Bancos públicos no Brasil: para onde ir? *In*: CASTELAR, Armando; CHRYSOSTOMO, Luiz (Ed.). **Mercado de capitais e bancos públicos**: análise e experiências comparadas. Rio de Janeiro: Contra-Capa, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/68e3bc>>.

CRESCER os investimentos após saída dos aventureiros da cana. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, p. 1 e C 8, 7 mar. 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/9h9Dtj>>.

DELGADO, Ignacio *et al.* Cenários da diversidade: variedades de capitalismo e política industrial nos EUA, Alemanha, Espanha, Coreia, Argentina, México e Brasil (1998-2008). **Dados**, v. 53, n. 4, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/Gcmwbq>>.

DINIZ, Eli. **Empresário, estado e capitalismo no Brasil**: 1930-1945. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

DOCTOR, Mahruhk. Boosting investment and growth: the role of social pacts in the Brazilian automotive industry. **Oxford development studies**, v. 35, n. 1, p. 105-130, mar. 2007.

DONER, Richard; RITCHIE, Kathleen; SLATER, Dan. Systemic vulnerability and the origins of developmental states: Northeast and Southeast Asia in comparative perspective. **International organization**, v. 59, n. 2, p. 327-361, Spring, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/gCdtAj>>.

DONER, Richard; SCHNEIDER, Ben Ross. Business associations and development: why some associations contribute more than others. **Business and politics**, v. 2, n. 3, p. 261-288, nov. 2000. Disponível em: <<http://goo.gl/LXf38S>>.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses**: Estado e industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

EVANS, Peter. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVANS, Peter; RAUCH, James. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth. **American sociological review**, v. 64, n. 5, 1999. Disponível em: <<http://goo.gl/TIE8tr>>.

FALTA velocidade nos investimentos. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, p. A4, 19 mar. 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/duSs6h>>.

FERRAZ, João Carlos. **O BNDES e o desenvolvimento brasileiro**. São Paulo: BNDES, 228 jan. 2011. Power Point. Disponível em: <<http://goo.gl/eGAeLT>>.

FONT, Mauricio. **Coffee, contention, and change in the making of modern Brazil**. Cambridge: Basil Blackwell, 1990.

FRANÇA, Luiz Cassio. Energia: responsabilidade compartilhada. **Le monde diplomatique Brasil**, mar. 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/8ERBeI>>.

FRANÇA, Ronaldo. 70 questões para entender o etanol. **Veja**, n. 2.52, 19 mar. 2008. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/acervodigital/home.aspx?edicao=2052&pg=0>>.

GALLAGHER, Kevin. (Ed.). **Putting development first**: the importance of policy space in the WTO and IFIs. London: Zed Books, 2005.

GALLAGHER, Kevin; ZARSKY, Lyuba. **The enclave economy**: foreign investment and sustainable development in Mexico’s Silicon Valley. Cambridge: MIT Press, 2007.

GATTI JUNIOR, Wilian. O envolvimento de fornecedores no desenvolvimento da tecnologia *flex fuel* nas montadoras brasileiras. **Revista gestão e tecnologia**, v. 11, n. 1, p. 87-105, jan.-jun. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/pBQdRn>>.

GOLDEMBERG, José. Ethanol for a sustainable energy future. **Science**, v. 315, n. 5.813, p. 808-810, 9 fev. 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/H2ZSVI>>.

GOLDSTEIN, Andrea. Embraer: from national champion to global player. **Cepal review**, n. 77, p. 97-115, ago. 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/Wxnyhl>>.

_____. A Latin American global player goes to Asia: Embraer in China. **International journal of technology and globalization**, v. 4, n. 1, p. 56-69, 2008.

GOMES, Raquel. Upgrading without exclusion: lessons from SMEs in fresh fruit producing clusters in Brazil. *In*: PIETROBELLI, Carlo; RABELLOTTI, Roberta (Ed.). **Upgrading to compete**. Washington: Interamerican Development Bank, 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/tegjyQ>>.

GUANDALINI, Giuliano; SILVA, Chrystiane. A dupla conquista. **Veja**, n. 1.941, 1º fev. 2006. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/010206/p_090.html>.

HAGGARD, Stephan. **Pathways from the periphery**. Ithaca: Cornell University Press, 1990.

HAGOPIAN, Frances. **Traditional politics and regime change in Brazil**. New York: Cambridge University Press, 1996.

JOHNSON, Chalmers. **MITI and the Japanese miracle**: the growth of industrial policy, 1925-1975. Stanford: Stanford University Press, 1982.

_____. Political institutions and economic performance: the government-business relationship in Japan, South Korea, and Taiwan. *In*: DEYO, Frederic (Ed.). **The political economy of the new Asian industrialism**. Ithaca: Cornell University Press, 1987.

KOHLI, Atul. **State-directed development**: political power and industrialization in the global periphery. Nova York: Cambridge University Press, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/jTqyeG>>.

LEOPOLDI, Maria Antonieta. **Política e interesses na industrialização brasileira**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

LYRA, Flávio Tavares; PINHEIRO, Vinicius; SARMENTO, Viviane. **Os incentivos fiscais à indústria da zona franca de Manaus**: uma avaliação. Rio de Janeiro: Ipea, 1995. (Texto para Discussão, n. 371). Disponível em: <<http://goo.gl/Ttc4lz>>.

MAXFIELD, Sylvia; SCHNEIDER, Ben Ross. **Business and the State in developing countries**. Ithaca: Cornell University Press, 1997.

MONTERO, Alfred. State interests and the new industrial policy in Brazil: the privatization of steel, 1990-1994. **Journal of interamerican studies and world affairs**, v. 40, n. 3, p. 27-62, 1998. Disponível em: <<http://goo.gl/RW8Yp7>>.

_____. Making and remaking 'good government' in Brazil: subnational industrial policy in Minas Gerais. **Latin American politics and society**, v. 43, n. 2, p. 49-80, 2001. Disponível em: <<http://goo.gl/1UCMqc>>.

_____. **Shifting states in global markets**: subnational industrial policy in contemporary Brazil and Spain. University Park: Pennsylvania State University Press, 2002.

NUNBERG, Barbara. **State intervention in the sugar sector in Brazil**: a study of the Institute of Sugar and Alcohol. 1978. Dissertação (Doutorado em filosofia) – Stanford University, Stanford, 1978.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

Ó'RIAIN, Seán. The flexible development state: globalization, information technology, and the “Celtic Tiger”. **Politics and society**, v. 28, n. 2, p. 157-193, jun. 2000. Disponível em: <<http://goo.gl/Z93uxf>>.

PALMA, Gabriel. Four sources of ‘de-industrialization’ and a new concept of the ‘Dutch Disease’. In: OCAMPO, José Antonio (Ed.). **Beyond reforms**: structural dynamics and macroeconomic vulnerability. Stanford: Stanford University Press; World Bank, 2005

PAUS, Eva. **Foreign investment, development, and globalization**: can Costa Rica become Ireland? Nova York: Palgrave Macmillan, 2005.

RODRIK, Dani. **One economics, many recipes**: globalization, institutions, and economic growth. Princeton: Princeton University Press, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/ILWghd>>.

RUBIO, Nicolas. **Brazilian government policies in the Ethanol Program**: a model for the rest of the world? 2006. Tese (Mestrado) – University of Florida, Florida, 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/GMSMwk>>.

SAES, Maria Sylvia; FARINA, Elizabeth. **O agribusiness do café no Brasil**. São Paulo: Milkbizz, 1999.

SANTOS, Beatriz. Quem vai pagar a conta de Angra 3? **Folha de S. Paulo**, São Paulo 17 mar. 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/5VoSv6>>.

SCHNEIDER, Ben Ross. **Politics within the State**: elite bureaucrats and industrial policy in authoritarian Brazil. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991. Disponível em: <<http://goo.gl/bVA59B>>.

_____. Elusive synergy: business-government relations and development. **Comparative politics**, v. 31, n. 1, p. 101-122, out. 1998.

_____. The desarrollista State in Brazil and Mexico. In: WOO-CUMINGS, Meredith (Ed.). **The developmental State**. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

_____. **Business politics and the State in 20th century Latin America**. Nova York: Cambridge University Press, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/TyJOlf>>.

_____. **Hierarchical capitalism in Latin America**: business, labor, and the challenges of equitable development. Nova York: Cambridge University Press, set. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/jN872r>>.

SHAPIRO, Helen. **Engines of growth**: the State and transnational auto companies in Brazil. Nova York: Cambridge University Press, 1994.

SIEKMAN, Philip. Good steel made cheaply: Brazil does it amazingly well. **Fortune**, 12 maio 2003.

SKIDMORE, Thomas. **Politics in Brazil, 1930-1964**: an experiment in democracy. New York: Oxford University Press, 1967.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. Institutional change in advanced political economies. In: STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen (Ed.). **Beyond continuity**: institutional change in advanced political economies. Nova York: Oxford University Press, 2005.

TENDLER, Judith. **Good government in the tropics**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira. **A administração do Milagre**: o Conselho Monetário Nacional, 1964-1974. Petrópolis: Vozes, 1987.

WEYLAND, Kurt. From Leviathan to Gulliver? The decline of the Developmental State in Brazil. **Governance**, v. 11, n. 1, p. 51-75, jan. 1998.

WOO-CUMINGS, Meredith (Ed.). **The Developmental State**. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

WORLD BANK. **The impact of Intel in Costa Rica**: nine years after the decision to invest. Washington: MIGA, 2006. Investing in Development Series. Disponível em: <<http://goo.gl/IEuM0v>>.

ARRANJOS INSTITUCIONAIS E DESENVOLVIMENTO: O PAPEL DA COORDENAÇÃO EM ESTRUTURAS HÍBRIDAS

Ronaldo Fiani

1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo, argumenta-se que os arranjos institucionais apresentam grande importância para a formulação de políticas de desenvolvimento, em especial para as políticas que demandam cooperação por parte de agentes privados. Assim, a segunda seção aborda a natureza dos arranjos institucionais e seus diferentes tipos a partir da teoria dos custos de transação, destacando os arranjos híbridos como um tipo de arranjo institucional peculiar pela combinação singular de incentivos e controles que incorpora. A terceira seção trata do papel dos arranjos híbridos nas políticas de desenvolvimento, discutindo a base teórica para a atuação do Estado neste tipo de arranjo. A quarta seção apresenta algumas evidências empíricas neste sentido. Uma conclusão sucinta encerra este capítulo.

2 A NATUREZA DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS

A definição de arranjo institucional foi estabelecida de forma pioneira por Davis e North (1971). De acordo com estes autores, um arranjo institucional seria o conjunto de regras que governa a forma pela qual agentes econômicos podem cooperar e/ou competir (*op. cit.*, p. 7). Por exemplo, um mercado, com as suas regras próprias – como uma bolsa de valores ou uma bolsa de cereais –, ou as regras que presidem uma aliança entre empresas – como uma *joint-venture* – seriam casos de arranjos institucionais. Deste modo, arranjos institucionais são regras que definem a forma particular como se coordena um conjunto específico de atividades econômicas em uma sociedade (Fiani, 2011, p. 4).

Em vez de arranjo institucional, Oliver E. Williamson (1986, p. 105, tradução nossa) emprega o termo *estrutura de governança*, significando “a matriz institucional dentro da qual as transações são negociadas e executadas”.¹ Williamson (1991, p. 287) também define o ambiente institucional como aquele que fornece o conjunto de parâmetros sob os quais um arranjo institucional (ou estrutura de governança)

1. No original: “the institutional matrix within which transactions are negotiated and executed”.

opera.² Deste modo, a visão de Williamson coincide com a definição clássica de Davis e North (1971, p. 6), segundo os quais, o *ambiente institucional* (*institutional environment*) é constituído por um conjunto de regras políticas, sociais e legais mais básicas e gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento do sistema econômico. Estas regras gerais e básicas definiriam o sistema *político e econômico*, transcendendo as regras que os agentes privados estabeleceriam para si, nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares, que, conforme foi visto, constituiriam *arranjos institucionais*.

Neste capítulo, será empregado o termo arranjo institucional em vez de estrutura de governança. Ainda que, do ponto de vista econômico, arranjos institucionais e estruturas de governança sejam termos equivalentes, a palavra “governança” assumiu conotações tão amplas, estendendo-se das relações das empresas com seus acionistas até a articulação entre organismos políticos internacionais, que seu emprego aqui poderia suscitar confusões indesejáveis. Contudo, foi Williamson quem estabeleceu o arcabouço teórico para o estudo dos arranjos institucionais a partir do conceito de custos de transação. Portanto, mesmo empregando o termo arranjos institucionais, a base teórica aqui empregada será aquela apresentada por Williamson e desenvolvida por autores como Claude Ménard.

Em vez de supor ser possível solucionar antecipadamente os conflitos que possam surgir por meio de contratos bem elaborados, a abordagem dos custos de transação desenvolvida por Williamson tem como ponto de partida a tese de que, em circunstâncias de elevada complexidade e incerteza, dada a racionalidade limitada dos agentes, os contratos são *severamente incompletos*. Isto não apresenta maiores problemas se for possível substituir a contraparte na transação, pois neste caso a pressão competitiva entre as partes inibirá qualquer atuação oportunista decorrente da manipulação de assimetrias de informação com o objetivo de realizar ganhos indevidos.

Ocorre, porém, que, caso a transação envolva ativos específicos, a substituição da contraparte na transação não é mais possível, ou somente é possível a um custo elevado. Isto reduz significativamente a competição entre as partes, ou seja, configura-se uma situação de transações em “pequenos números”. Neste contexto, a incompletude dos contratos se torna um problema grave, pois a continuidade da transação é fundamental para a realização dos ganhos projetados. Ativos específicos serão discutidos com um pouco mais de detalhe adiante, mas é possível adiantar que ativos específicos são aqueles que não podem ser aplicados em uma atividade diferente daquela para a qual foram planejados, sem com isto sofrerem uma redução

2. Objetivamente, Williamson (1991, p. 287) afirma que se deve “tratar o ambiente institucional como um conjunto de parâmetros, cujas mudanças produzem mudanças nos custos comparativos de governança”. No original: “to treat the institutional environment as a set of parameters, changes in which elicit shifts in the comparative costs of governance”.

expressiva no seu valor, além daquela que eventualmente decorra da depreciação pelo uso. No caso das tecnologias mais sofisticadas e formação de mão de obra especializada – ambas essenciais em um processo de desenvolvimento – trata-se de especificidade de ativos físicos e humanos.

Desse modo, se os ativos envolvidos forem específicos e vincularem as partes, para que a transação possa ser preservada, é preciso constituir um arranjo institucional que promova adaptações e ajustes entre as partes *ex post*, ou seja, durante o desenvolvimento da transação, em face de qualquer mudança significativa nos parâmetros do ambiente em que se processa a transação. Esta é a abordagem dos custos de transação, baseada nas contribuições de Williamson e Ménard (entre outros), e será a abordagem adotada neste capítulo.³ As principais características da teoria dos custos de transação e sua análise dos arranjos institucionais na economia serão consideradas brevemente a seguir.

2.1 Custos de transação e arranjos institucionais

De forma geral, um arranjo institucional especifica quais são os agentes habilitados a realizar uma determinada transação, o objeto (ou os objetos) da transação e as formas de interações entre os agentes, no desenvolvimento da transação, estando o arranjo sujeito aos parâmetros mais gerais do ambiente institucional. A teoria econômica convencional supõe que existe apenas uma classe geral de arranjo institucional na economia: o mercado. O mercado é um tipo de arranjo institucional em que as partes podem substituir livremente e a qualquer momento sua contraparte na transação, uma vez que o ativo transacionado não guarda qualquer especificidade e, assim, não existe qualquer vínculo entre comprador e vendedor (Williamson, 1985, p. 69). Em função disto, o mercado opera essencialmente por meio de *incentivos*: são os ganhos e as perdas monetárias dos agentes no mercado que determinam suas decisões. Deste modo, o mercado promove uma forma de adaptação a mudanças na economia denominada *adaptação autônoma* (Williamson, 1996, p. 103). Há adaptação autônoma quando cada agente busca individualmente e de forma *unilateral* a melhor resposta para a mudança no ambiente de transação. O mercado é o lugar por excelência da adaptação autônoma, pois cada agente – vendedor e comprador – decide por conta própria como deve reagir a mudanças no ambiente.

No entanto, há diferentes tipos de arranjos institucionais para se organizar as transações no sistema econômico, das quais o mercado é apenas uma delas. Estes arranjos constituem arranjos institucionais alternativos ao mercado, *que é apenas um dos arranjos possíveis*. Ao se analisar os arranjos institucionais – incluindo o mercado –, também se estará, portanto, estudando os arranjos que regulam o funcionamento do sistema econômico. Mas antes é preciso compreender que *nem toda transação*

3. Para uma discussão mais aprofundada da teoria dos custos de transação, ver Fiani (2011).

acontece necessariamente em um mercado. Por exemplo, Markusen (2002, p. 6) apontava que cerca de 30% das transações internacionais acontecem intrafirma, ou seja, entre as subsidiárias de empresas multinacionais. Obviamente, não se trata neste caso de transações em mercados, pois não estão sujeitas à possibilidade de substituição de contraparte na transação.

Na verdade, para uma série de transações, as relações de mercado são francamente inadequadas. Outro exemplo é o dos setores de infraestrutura com a presença de empresas privadas reguladas. Williamson (1985, p. 326-364) argumentou enfaticamente contra as propostas de tentar reproduzir a concorrência de mercado em setores de infraestrutura regulados. Naquelas propostas, argumentava-se que seria possível “reproduzir” a livre entrada e saída, que caracteriza os setores perfeitamente competitivos, bastando para isto leiloar periodicamente o *direito* a operar o serviço de infraestrutura. A estas propostas, Williamson (1985) contrapôs vários argumentos, entre eles o fato de que o primeiro vencedor do leilão adquiriria informações sobre a operação do serviço que seus concorrentes não dispunham e, assim, teria vantagens no leilão, podendo oferecer condições mais favoráveis. Além disto, Williamson (1985) argumentou que haveria problemas – na hipótese de que a empresa vencedora perdesse a concorrência pelos direitos de operação em um leilão subsequente – no momento de ressarcir a empresa que perdeu os direitos, pois os investimentos que ela tivesse realizado no serviço de infraestrutura seriam *investimentos específicos*.

O conceito de investimento específico é fundamental para se entender por que os mercados não são o único arranjo institucional presente em um sistema econômico moderno.⁴ Conforme visto anteriormente, ativos específicos sofrem uma perda significativa de valor quando são aplicados em uma função diferente daquela para a qual foram demandados inicialmente.⁵ Obviamente nem todos os ativos de uma economia são específicos, mas os ativos específicos são muito importantes para o desenvolvimento, como se verá na seção a seguir. Contudo, para uma compreensão adequada da importância dos ativos específicos para o processo de desenvolvimento, é necessário antes conhecer as fontes de especificidade dos ativos.

A partir do exemplo anterior de investimentos em infraestrutura, vê-se que uma fonte de especificidade de ativos é a especificidade de localização. Este gênero de especificidade decorre do fato de que o valor dos ativos está diretamente relacionado à sua localização. Trata-se de uma fonte de especificidade que afeta caracteristicamente os ativos de infraestrutura. Um gasoduto, por exemplo, tem seu valor diretamente afetado pela demanda por gás das localidades que atende.

4. A discussão que se segue acerca de ativos específicos e das estruturas de governança que lhes são adequadas é uma versão muito resumida de Fiani (2011), a que se remete o leitor para uma abordagem mais detalhada dessa teoria.

5. Em uma definição mais técnica, um ativo específico é aquele que gera elevados custos irrecuperáveis em virtude de seu reduzido custo de oportunidade.

Outra fonte de especificidade são os ativos que possuem caráter dedicado, ou seja, ativos cujo investimento se deu em função de uma promessa de demanda no futuro pelos seus produtos. Os ativos dedicados são específicos no sentido de que, se a demanda que originou o investimento não se realizar, estes ativos sofrerão perdas significativas de valor. Uma terceira fonte de especificidade diz respeito às características físicas do ativo. Por exemplo, uma broca de grande resistência deve possuir características físicas adequadas, e isto tornará a broca específica em relação às demais, independentemente de poder ter o mesmo desenho. Há também a especificidade do capital humano, que deriva de aprender fazendo (*learning by doing*). Técnicos e cientistas de alto nível são um exemplo característico, pois sua formação é demorada, não apenas pelos anos de educação necessários mas também pelo aprendizado prático. Além disso, seu conhecimento especializado não possui valor em aplicações distintas daquelas para as quais foi adquirido. Estas seriam algumas das principais fontes de especificidade de ativos (Fiani, 2011, p. 95-97).

Ocorre que mercados não são adequados em transações com ativos de elevada especificidade, pelo fato de que ativos específicos possibilitam a manipulação de informações e promessas por parte de agentes que estejam em posição privilegiada na transação. Esta possibilidade de manipulação – denominada *atuação oportunista* – deriva do fato de que, em um ambiente econômico que envolve incerteza e complexidade – algo especialmente grave em situações de transformação, como é característico do processo de desenvolvimento econômico –, os limites naturais da racionalidade humana são pressionados. Com isso, as partes na transação que se encontram em desvantagem ficariam – na ausência de salvaguardas – à mercê de eventuais manipulações pelas partes em condições de extrair ganhos de sua posição. Os conflitos que disto podem resultar materializam-se em *custos de transação*.⁶

No caso em que há investimentos significativos em ativos específicos, as propriedades que normalmente caracterizam um mercado – o fato de a experiência das partes bastar para avaliar o desenvolvimento da transação e de a simples entrega do objeto da transação ao comprador encerrar a transação, pois as partes não desejam prolongar a relação para além deste momento –, não são mais suficientes para garantir que a transação se desenvolva sem conflitos e de forma cooperativa. Por seu turno, um contrato também não é mais suficiente para garantir as salvaguardas para a transação, pois com racionalidade limitada, em uma situação de complexidade/incerteza em que há a possibilidade de oportunismo pelas partes e o objeto da transação é um ativo específico, torna-se difícil antecipar todas as circunstâncias relevantes que, no futuro, podem vir a afetar a transação. O contrato torna-se *severamente* incompleto.

6. Para a teoria econômica convencional, os custos de transação não são problema porque os agentes têm perfeita informação.

Sendo o contrato severamente incompleto, é preciso que se criem arranjos institucionais que deem conta das necessidades de ajuste *ex post* aos termos da transação, à medida que circunstâncias imprevistas forem surgindo. Isto porque a alternativa a um arranjo que promova este ajustamento durante o desenvolvimento da transação é o recurso ao Judiciário, que além de custoso é incerto, exatamente porque os contratos são gravemente incompletos. Estes arranjos *ex post* são os arranjos institucionais alternativos ao mercado, que Williamson (1985; 1996) denominou, de forma genérica, *hierarquia e híbridos*.

A hierarquia corresponde à estrutura verticalmente integrada da firma, em que o processo produtivo flui internamente, passando de uma etapa a outra sob controle da burocracia. Ao contrário da situação em que se recorre ao mercado, no interior de uma hierarquia, os agentes responsáveis por cada etapa do processo produtivo não possuem autonomia, estando sujeitos a um controle centralizado. No caso da hierarquia, de um ponto de vista ideal abstrato, os incentivos – que caracterizam o mercado, como os preços – *estão ausentes*, e há apenas *controles administrativos*. Empresas privadas e públicas seriam exemplos de arranjos hierárquicos. No caso das hierarquias, diz-se haver *adaptação coordenada*, pois, frente a mudanças no ambiente da transação a adaptação dos agentes envolvidos, é coordenada pelos controles administrativos, ou seja, pelos *comandos* exercidos por agentes com autoridade para isto definida hierarquicamente (Williamson, 1996, p. 100).

Os híbridos combinam incentivos e controles administrativos, de forma que há elementos que se assemelham ao mercado e elementos que se assemelham a uma hierarquia (Williamson, 1996, p. 104-105). Isto porque, embora os agentes estejam submetidos a controles definidos previamente na estrutura institucional, eles preservam a sua independência. Assim, a relação entre os agentes em um híbrido não pode limitar-se apenas a controles administrativos, pois, neste caso, os agentes estariam no interior de uma mesma hierarquia e teriam sua liberdade de decisão suprimida. A consequência é que os híbridos combinam controles e incentivos. Em um setor regulado – um dos exemplos empregados anteriormente –, há elementos de mercado na forma de incentivos (por exemplo, a empresa regulada obtém uma tarifa pelo serviço que presta); porém, ao mesmo tempo, há elementos de hierarquia na forma de controles administrativos exercidos pelas agências reguladoras, ministérios etc., o que, obviamente, não significa que a empresa deixe de ser um agente independente, inclusive no sentido jurídico.

A mesma combinação de controles e incentivos pode ser encontrada em outros híbridos, tais como: *joint ventures*, alianças estratégicas, cadeias de fornecedores, franquias, parcerias público-privadas (PPPs), parques tecnológicos etc. No caso dos híbridos, ocorre, portanto, um misto de *adaptação coordenada* – como nas hierarquias – e *adaptação autônoma* – como no mercado. O quadro 1 resume a combinação de incentivos, controles e tipos de adaptação em cada arranjo institucional.

QUADRO 1
Atributos dos arranjos institucionais na economia

Atributos	Arranjos institucionais		
	Mercado	Híbridos	Hierarquias
Incentivos	Fortes	Moderados	Ausentes
Controles administrativos	Ausentes	Moderados	Fortes
Adaptação autônoma	Forte	Moderada	Ausente
Adaptação coordenada	Ausente	Moderada	Forte

Fonte: Fiani (2011, p. 101).

Desse modo, a teoria dos custos de transação e seu conceito de ativos específicos e arranjos institucionais ajuda a compreender o fato de que o mercado não é o único arranjo adequado para organizar o sistema econômico. Pelo contrário, uma vez que o processo de desenvolvimento envolva elevados investimentos em ativos específicos, algum tipo de ação do Estado provavelmente se fará necessário.

Esse fato possui consequências muito importantes para a análise do papel das instituições no desenvolvimento. Uma vez que o mercado não é o único tipo de arranjo institucional que pode promover o desenvolvimento, duas opções alternativas se colocam para políticas públicas visando ao desenvolvimento econômico: o emprego de hierarquias – o modelo tradicional de órgãos da administração direta, ministérios ou empresas estatais controladas politicamente – ou a utilização de híbridos, o que no caso significa reunir organizações públicas e privadas em um mesmo arranjo institucional com vistas à consecução de determinados objetivos econômicos. Este trabalho se concentra no segundo tipo, uma vez que ele tem sido amplamente utilizado como instrumento de desenvolvimento a partir das reformas internacionais nos últimos vinte anos do século XX.

2.2 Arranjos institucionais híbridos

Híbridos combinando agentes privados e públicos vêm atraindo cada vez menos a atenção por parte dos autores que se dedicam a estudar as características dos arranjos institucionais na economia. Em contrapartida, cresce o volume de estudos que abordam os arranjos híbridos que envolvem apenas agentes privados (tais como *joint ventures*, franquias, cadeias de fornecedores etc.). Este tipo de híbrido com agentes públicos e privados foi percebido como importante por autores que estudam a administração pública, após o trabalho clássico de Borys e Jemison (1989). Contudo, frequentemente a discussão tem se concentrado na questão da dificuldade de conceituação de um arranjo híbrido em termos gerais e abstratos, como ilustram as críticas de Skelcher (2008; 2012). O argumento, neste caso, é o de que, uma vez que se admita um *continuum* que vai do mercado à hierarquia – com os arranjos intermediários sendo definidos como híbridos – e uma vez que

mercado e hierarquias seriam apenas casos extremos, a categoria de híbridos se tornaria tão ampla a ponto de perder qualquer sentido analítico (Skelcher, 2012, p. 9). Este problema seria multiplicado pela diversidade de arranjos institucionais híbridos (redes de empresas, franquias, marcas coletivas, cadeia de fornecedores, alianças estratégicas etc.).

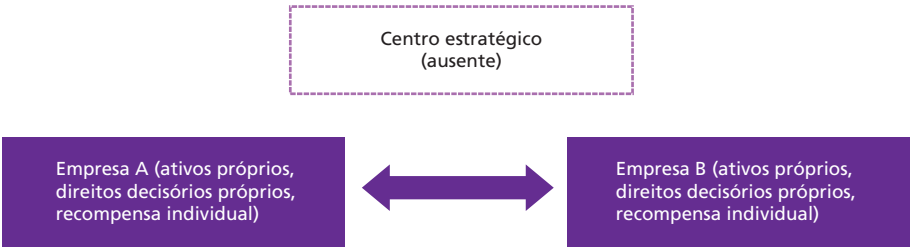
Curiosamente, um dos principais autores a estudar arranjos híbridos tem assumido uma posição ambígua a respeito da natureza deste tipo de arranjo institucional. Em um de seus primeiros trabalhos a tratar da natureza dos arranjos híbridos, Ménard (1995) contestou diretamente a tese de que haveria um *continuum* entre os diferentes tipos de arranjos institucionais, ao rejeitar a tese sustentada por Alchian e Demsetz (1972), Fama (1980) e outros, segundo os quais a relação de hierarquia nas firmas seria uma “ficção legal”, pois as firmas seriam apenas “nexos de contratos” tais como os mercados, sendo os contratos firmados pelos empregados com os seus empregadores análogos aos contratos que vendedores fazem com seus clientes.

Citando Williamson, Ménard (1995, p. 172, grifos do original) rejeitava a tese de que haveria uma variação contínua entre mercados e firmas (hierarquias) observando o fato óbvio de que “organizações e, especialmente, firmas são arranjos institucionais específicos, diferentes dos mercados, uma vez que eles existem para coordenar ativos específicos por meio de *regras discricionárias*”. Mais especificamente, observava que seria errôneo abandonar a noção de mercados e firmas como arranjos institucionais discretos (em favor de uma variação contínua de contratos entre eles), “porque o abandono da ‘análise discreta’ removeria da análise econômica problemas fundamentais, tais como incentivos organizacionais (não monetários), transações sem a transferência de direitos de propriedade, e o papel do *comando*” (*op. cit.*, p. 177, grifos do original). Em outras palavras, assumir que há um contínuo entre mercados e hierarquias resulta em omitir que as hierarquias funcionam por meio de um mecanismo totalmente distinto dos incentivos que operam no mercado: *relações de autoridade ou de poder*, as quais têm a capacidade de estabelecer incentivos que não envolvem recompensas monetárias, transferir ativos sem envolver transferências de direitos de propriedade – como a transferência de um insumo no interior de uma firma – e de, simplesmente, comandar. Nada disto é admissível em um mercado. Assim, Ménard (1995) apontava o fato óbvio de hierarquias constituírem arranjos institucionais *qualitativamente* distintos dos mercados, na medida em que incorporam uma relação de autoridade, isto é, regras hierárquicas discricionárias.

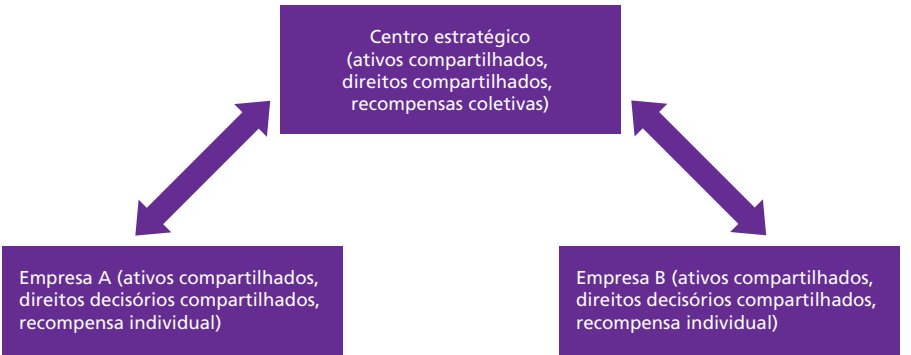
Da mesma forma, a diferença entre uma hierarquia ou um mercado e um arranjo híbrido tampouco é uma variação institucional “marginal”. O híbrido não envolve apenas um “grau menor” de “centralização” e “compartilhamento

de recursos” que a hierarquia, ou um “grau maior” das mesmas características que o mercado. O fato de o híbrido envolver agentes privados independentes e, em alguns casos, também públicos na consecução de objetivos comuns impõe problemas de cooperação e adaptação entre os agentes que são, *por sua própria natureza*, distintos daqueles enfrentados por uma hierarquia ou um mercado. Isto porque enquanto a hierarquia utiliza essencialmente controles e o mercado emprega basicamente os incentivos, *a forma específica* de combinar incentivos e controles de modo a reduzir conflitos e induzir à cooperação é exatamente o desafio do híbrido. Dito de outra forma: *a combinação de elementos heterogêneos na forma de incentivos e controles impõe dinâmicas de interação, riscos de conflitos e dificuldades de coordenação que são distintos no arranjo híbrido tanto em relação à hierarquia, quanto em relação ao mercado*. Ménard (2010) ilustra como os arranjos institucionais constituem estruturas discretas que se estruturam de modo distinto umas das outras (figura 1).

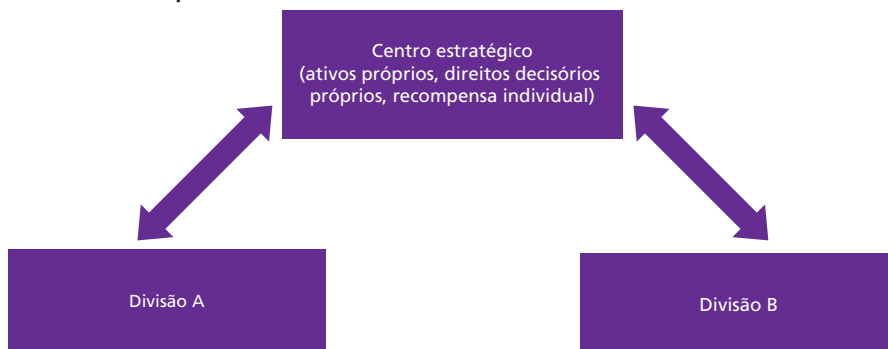
FIGURA 1
1.A Mercado



1.B Híbrido



1.C Hierarquia



Fonte: Ménard (2010, p. 178).
Elaboração do autor.

Na figura 1.A, vê-se que, no arranjo de mercado, cada firma (empresa A e empresa B), ao se relacionar com a outra, emprega apenas seus próprios ativos, possui seus próprios direitos decisórios e faz jus a recompensas individuais. O centro estratégico (nos termos de Ménard, a “entidade estratégica”), que é o agente responsável pela coordenação das empresas, encontra-se ausente. Na figura 1.B, tem-se uma situação bastante distinta: o centro estratégico se faz presente atuando na coordenação das empresas envolvidas. Isto porque, agora, as duas empresas possuem ativos e direitos decisórios compartilhados na relação, assim como o centro estratégico. O fato importante, porém, é que, embora as empresas ainda disponham de recompensas individuais, há recompensas conjuntas cuja regra de alocação entre as firmas é definida pelo centro estratégico.

Por último, na figura 1.C, tem-se a hierarquia: as unidades subordinadas perderam seus ativos e direitos decisórios próprios, que se encontram concentrados no centro estratégico. Da mesma forma, não há mais qualquer recompensa individual alocada fora do centro decisório, que reúne em si a responsabilidade de apurar e decidir sobre os ganhos do empreendimento. Não há aqui como presumir uma variação “contínua” entre os três arranjos: sua realidade institucional e organizacional é marcadamente distinta.

Na verdade, a própria noção de arranjo institucional – ou estrutura de governança, nos termos de Williamson – excluiria desde o princípio a ideia de um *continuum* ligando mercados a hierarquias, passando pelos híbridos. Williamson deixou isto claro inúmeras vezes, por exemplo, quando afirmou que o estudo dos custos de transação nos arranjos institucionais desenvolvia-se empregando análises estruturais discretas e não marginais, e o que era realmente importante em relação aos arranjos era obter os “alinhamentos básicos corretos” (*getting the basic alignments right*), isto é, empregar de forma adequada incentivos e controles, quando for

o caso, muito mais que “ajustar nas margens” (*adjusting the margins*) (Williamson, 1996, p. 7). Neste sentido, as passagens se multiplicam ao longo da obra de Williamson, afirmando que os arranjos institucionais não são meras variações na margem uns em relação aos outros, mas, sim, *diferentes combinações de atributos*.

Todavia, se o conceito de centro estratégico nos arranjos híbridos de Ménard (figura 1) for combinado com os atributos desse tipo de arranjo conforme o quadro 1, percebe-se, claramente, que *cabe ao centro estratégico manipular os incentivos e controles administrativos de intensidade moderada que caracterizam os híbridos, de forma a preservar a relação entre os agentes, evitando-se, assim, a depreciação dos ativos específicos na forma de recursos compartilhados*. Isto coloca diretamente a questão acerca de como estes incentivos e controles devem ser combinados em cada estrutura híbrida particular.

Infelizmente, contudo, esse tipo de abordagem do problema dos híbridos, enfatizando o papel dos atributos identificados por Williamson, não tem sido desenvolvido até o momento. No entanto, Amsden (2007, p. 251-252) oferece uma pista interessante da aplicação destes atributos em arranjos institucionais com agentes privados para implementar políticas públicas. Para tanto, o autor distingue entre controles técnicos (relacionados à forma de gestão dos recursos) e controles políticos (relacionados ao atingimento de metas de política). Isto levanta duas questões. A primeira é a de que os controles não devem se limitar apenas ao tipo de controle realizado pelos órgãos públicos, como o Tribunal de Contas da União (TCU), mas também devem abranger metas de política, como exportações, fomento de pesquisa e desenvolvimento (P&D) e etc. (controle político).

A segunda questão a ser enfrentada ao se analisar mecanismos de controle, tanto técnicos como políticos, diz respeito à adequação e consistência destes mecanismos:

- 1) Os incentivos empregados atuam na intensidade necessária para promover a cooperação coordenada entre os agentes no arranjo?
- 2) Os controles à disposição do centro estratégico são suficientes?
- 3) A estrutura de monitoramento e fiscalização do centro estratégico é adequada para a eficiência dos controles e dos incentivos?
- 4) Os incentivos e controles adotados são consistentes entre si?

Essas perguntas apenas são uma amostra do que deve ser investigado ao se estudar a viabilidade de um híbrido na consecução de um objeto comum.

O fato de os híbridos demandarem um centro estratégico não significa, todavia, que o Estado seja um candidato natural a desempenhar este papel. Ménard (2010) cita vários casos em que o centro estratégico é exercido por agentes privados: franqueador no caso de franquias, a empresa compradora líder em uma rede

de fornecedores, o comitê de administração em *joint ventures* etc. Contudo, o Estado pode exercer o papel de centro estratégico, como deverá ficar claro na seção seguinte, em que serão discutidas as condições teóricas para o Estado exercer este papel.

3 A ATUAÇÃO DO ESTADO NAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

Se não houvesse ativos específicos sendo transacionados na economia, possivelmente não haveria escopo para a atuação do Estado no desenvolvimento além da promoção dos mercados. Contudo, usualmente, ativos específicos têm um papel importante na economia, demandam estruturas de governança específicas e têm um papel mais relevante ainda no processo de desenvolvimento econômico. Isto porque os investimentos associados ao processo de transformação econômica envolvem ativos com elevado grau de especificidade, conforme Chang (1996).⁷ A razão para que processos de desenvolvimento envolvam ativos com elevado grau de especificidade é simples: justamente por serem ativos voltados para aplicações específicas, estes ativos resultam em produtividade mais elevada que ativos de uso geral. Dessa forma, os processos de desenvolvimento demandam elevados níveis de investimento em ativos específicos, como forma de aumentar o nível de produtividade da economia.

Com efeito, conforme visto anteriormente, os investimentos em infraestrutura – que estão presentes em grande escala em processos de desenvolvimento – envolvem ativos com especificidade de localização. Mas ativos de infraestrutura não são os únicos investimentos específicos associados ao desenvolvimento. Frequentemente, o desenvolvimento envolve investimentos em grande escala com a promessa – mais ou menos incerta – de que haverá uma demanda futura por estes investimentos, o que resulta em ativos dedicados. Por sua vez, muito do sucesso do processo de desenvolvimento depende da formação de mão de obra com elevado grau de especialização e experimentada, o que resulta de investimentos em especificidade de capital humano derivada de aprender fazendo, e assim por diante. O processo de desenvolvimento está, portanto, fortemente associado a investimentos em ativos específicos.

O fato de o processo de desenvolvimento estar fortemente associado a investimentos em ativos específicos demanda uma responsabilidade expressivamente maior por parte do Estado neste processo do que é normalmente admitido, especialmente em visões mais ortodoxas da economia. Isto porque, sendo o processo de desenvolvimento um processo que mobiliza ativos específicos de forma significativa, os possíveis conflitos, obstáculos, adiamentos e cancelamentos nos investimentos em ativos específicos característicos do desenvolvimento e a perda resultante de valor podem acarretar custos econômicos extremamente elevados.

7. Para uma discussão mais aprofundada, ver Fiani (2011).

Faz-se necessário um agente que assuma comando do processo acima dos interesses privados, os quais, por estarem presos à lógica do interesse individual e enfrentarem o risco dos investimentos em ativos específicos, não podem conduzir sozinhos um processo complexo e incerto como é o processo de desenvolvimento.

Muitas vezes, o Estado é o único agente em condições de desempenhar as funções necessárias para que o processo seja bem-sucedido.⁸ A primeira função que o Estado deve desempenhar é a de coordenar os investimentos privados em ativos específicos rumo a um equilíbrio superior, corrigindo, assim, *falhas de coordenação*. Uma falha de coordenação ocorre quando os agentes têm de realizar investimentos em ativos específicos de forma coordenada para que os ganhos mais elevados se realizem, mas a incapacidade dos agentes para coordenar suas ações resulta em um equilíbrio ineficiente. Trata-se do problema do “grande empurrão” (*big push*) inicialmente apontado por Rosenstein-Rodan (1943) e posteriormente retomado por Murphy, Shleifer e Vishny (1989). Então, faz-se indispensável que um agente atue garantindo o movimento coordenado de todos os agentes envolvidos. Por exemplo, faz-se necessário um agente que garanta que todos os investimentos em ativos específicos serão feitos ao longo de uma dada cadeia produtiva coordenadamente, de modo a viabilizar o produto final. O mesmo se aplica para mão de obra especializada: não há por que investir na especialização se não houver demanda por parte das empresas para os profissionais especializados. Contudo, não há por que investir em atividades que demandem mão de obra especializada se não houver profissionais disponíveis. Corre-se o risco, assim, de ficar preso a um equilíbrio inferior: os investimentos não acontecem simplesmente porque não há como coordenar as decisões de vários agentes distintos.

Obviamente, em um grande número de situações, nenhum agente *individualmente* pode garantir isso, uma vez que ele é simultaneamente parte interessada e dependente de seus próprios investimentos específicos. É necessário um agente com a capacidade de se superpor aos interesses individuais imediatos. Este agente, em princípio, é o Estado, pela sua própria autoridade política. Utilizando o conceito elaborado por Ménard, *o Estado em geral se situa em uma posição privilegiada para exercer o papel de centro estratégico em arranjos institucionais híbridos*. Em vários casos históricos, por sinal, a necessidade de coordenação levou o próprio Estado a assumir algumas funções de agentes privados, para garantir que os investimentos específicos fossem realizados nas atividades excessivamente arriscadas nas sociedades em questão, pelo elevado grau de complexidade e incerteza destas atividades.

Esse é um ponto importante e merece ser aprofundado. É preciso indagar por que o mercado não consegue coordenar satisfatoriamente as atividades que envolvem investimentos em ativos específicos em múltiplas atividades, de forma

8. Para uma discussão sobre o assunto, ver Chang (1996) e a síntese apresentada em Fiani (2011).

a atingir o equilíbrio superior. A razão disto, como explica Chang (1996), é que a coordenação pelo mercado por meio do mecanismo de preços pode ser importante fonte de *desperdício* de recursos econômicos quando há investimentos específicos com participação elevada no valor total dos investimentos. O motivo deste possível desperdício é o fato de que o mercado realiza uma *coordenação ex post* das atividades econômicas; ou seja, o mecanismo de preços somente coordena as atividades econômicas *depois* de o investimento ter sido concretizado. No mercado, somente após o produto de um determinado investimento alcançar o mercado e realizar um preço de acordo com sua demanda, é que se poderá saber se o investimento será remunerado adequadamente.

Se esses investimentos forem essencialmente em ativos sem qualquer especificidade, um preço de mercado que não remunere adequadamente os investimentos não causa maiores problemas. A consequência seria apenas a transferência dos ativos do setor em que o investimento se mostrou malsucedido para outro setor em que sua remuneração seja mais interessante. Porém, no caso de investimentos expressivos em ativos específicos, esta transferência provoca reduções significativas no valor dos investimentos originais, ou mesmo a perda total de seu valor. Daí se segue que uma decisão equivocada de investimentos específicos resulta em desperdício econômico (Chang, 1996, p. 65).

O risco de decisões equivocadas de investimentos em ativos específicos é potencializado pela complexidade e incerteza inerentes ao processo de desenvolvimento econômico. Daí a necessidade da atuação do Estado nestes processos por meio de arranjos institucionais que permitam uma *coordenação ex ante* (Chang, 1996, p. 65); ou seja, uma coordenação *antes* que a decisão de investimento se concretize. Na próxima seção, será visto que há significativas evidências desta atuação, mesmo em países que são tidos como possuindo uma trajetória histórica de pouca intervenção do Estado na economia.

Mas o Estado não atua nos arranjos institucionais apenas visando deslocar a economia de um equilíbrio de Nash “inferior” para um equilíbrio de Nash “superior”. Como indica Chang (2003) e discute Fiani (2011, p. 216-221), a posição do Estado lhe faculta a capacidade de atuar de forma empreendedora, isto é, fornecendo uma visão de futuro que vá além dos equilíbrios superiores que eventualmente existam e formule *novas possibilidades de transformação do sistema econômico*. Isto porque o desenvolvimento vai além de transformar a estrutura econômica vigente, pois, como explica Fiani (2011, p. 220), o desenvolvimento mesmo “cria novos elementos nessa estrutura, com novas possibilidades que nem sempre podem ser antecipadas”. O desafio se torna, então, antecipar quais são estas novas possibilidades, como explica Chang (2003, p. 53, tradução nossa):

(...) mudança estrutural, como é definida aqui, requer muito mais do que escolher de um conjunto de escolhas preexistente. Ela requer formular o próprio conjunto de escolhas, especificamente, fornecer uma visão do futuro. E o Estado, como agente central, pode desempenhar um papel importante fornecendo tal visão. Ao fornecer tal visão no início do processo de mudança, o Estado pode dirigir os agentes do setor privado em uma ação combinada sem obrigá-los a gastar recursos recolhendo e processando informação, barganhando etc. Ao projetar uma mudança estrutural, o Estado está fornecendo uma visão, mais do que apenas coordenando um movimento rumo a um equilíbrio mais elevado; isso significa que há um importante elemento empreendedor neste exercício.⁹

Além da tarefa de empreendedor, o Estado possui um terceiro papel a desempenhar em processos de desenvolvimento: administrar conflitos. Isto porque os agentes que investiram no passado em ativos específicos enfrentam a ameaça de perda de demanda ou de obsolescência com o desenvolvimento e podem, portanto, criar resistências severas ao processo de desenvolvimento, cabendo ao Estado arbitrar este conflito (Fiani, 2011, p. 216-219). Como explicam Chang e Rowthorn (1995, p. 41, tradução nossa):

Entretanto, quando a mobilidade de certos ativos é limitada por razões tais como a maleabilidade do capital físico ou humano, os proprietários podem sofrer cortes substanciais nas suas rendas, caso aceitem os “imperativos do mercado” e se mudem para a “próxima melhor” opção. Quando esta redução traz as rendas (e outros benefícios econômicos) para um nível inferior ao considerado “justo”, os proprietários destes ativos podem não aceitar os imperativos do mercado e podem adotar ações “políticas” para corrigir a situação (por exemplo, petições, greves, suborno, negociações), provocando assim contrarreações de outros na sociedade. Isto faz o processo de desenvolvimento inerentemente conflituoso.¹⁰

No trecho reproduzido, há um ponto importante a ser destacado. Uma vez que ativos específicos são uma parte importante do investimento total de uma economia moderna, e uma vez que o processo de desenvolvimento provoca mudanças significativas na estrutura da economia (o que tem como efeito afetar o valor deste tipo de ativo, que conta com possibilidades reduzidas e pouco interessantes de

9. No original: “(...) structural change, as defined here, requires much more than choosing from a pre-existing choice set. It requires formulating the choice set itself, namely, providing a vision for the future. And the state, as the central agent, can play an important role in providing such a vision. By providing such a vision at the early stage of the change, the state can drive private sector agents into a concerted action without making them spend resources on information gathering and processing, bargaining and so on. In engineering a structural change the state is providing a vision rather than merely coordinating a move to a higher equilibrium; this means that there is an important entrepreneurial element in the exercise”.

10. “However, when the mobility of certain assets is limited for reasons such as limited malleability of physical or human capital, the owners may suffer substantial cuts in their incomes if they accept the ‘imperatives of the market’ and move to the ‘next best’ option. When this reduction brings incomes (and other economic benefits) below a certain level considered ‘fair’, the owners of these assets may not accept the imperatives of the market and may take ‘political’ action to redress the situation (e.g. petition, strikes, bribing, horse-trading), thereby provoking counteraction from others in society. This makes the process of economic development inherently conflictual”.

reaplicação econômica), deve-se esperar que o processo de desenvolvimento resulte, conseqüentemente, em conflitos que terão de ser administrados. Isto é tanto mais verdadeiro quanto maior a dimensão das mudanças tecnológicas que forem abarcadas pelo processo de desenvolvimento (Chang, 2003, p. 57). Dessa forma, como enfatiza Fiani (2011, p. 217, grifos do original), “*promover o desenvolvimento exige reduzir os conflitos que ele provoca*”. Desta feita, o problema do desenvolvimento nunca é exclusivamente econômico, mas também político. Isto sugere, como tema para pesquisa, que os centros estratégicos em arranjos híbridos, ao disporem das recompensas conjuntas do empreendimento e de sua distribuição, podem também exercer um papel político reduzindo conflitos e transições difíceis.

Vista a base teórica que permite supor um papel positivo para o Estado no desenvolvimento, via atuação nos arranjos institucionais necessários às transformações no sistema econômico, é importante considerar algumas das evidências a este respeito, especialmente com relação a tipos de arranjos que podem ser considerados como híbridos. Este será o próximo assunto.

4 ALGUNS CASOS DE UTILIZAÇÃO DE INCENTIVOS E CONTROLES EM ARRANJOS HÍBRIDOS

As evidências empíricas da atuação do Estado visando ao desenvolvimento nos arranjos institucionais na economia são tão abundantes que mesmo um trabalho dedicado unicamente a reunir e discutir estas evidências muito provavelmente não conseguiria esgotá-las. Um exemplo é a bibliografia sobre os casos de sucesso no Extremo Oriente, uma clássica fonte de referências sobre a atuação do Estado em arranjos institucionais específicos visando promover as transformações necessárias ao desenvolvimento. Algumas referências fundamentais nesta vertente são Johnson (1982; 1999), Wade (1990), Kohli (1999), Amsden (2007) e Evans (2004).

Contudo, em vez de se considerar a vasta literatura sobre a intervenção do Estado no Extremo Oriente ou, ainda, sobre a mesma intervenção do Estado nos países latino-americanos¹¹ (algo que também tem sido feito em larga escala na literatura), é interessante avaliar, por outro ponto de vista, a tese de que a presença significativa de ativos específicos cria problemas que exigem a atuação do Estado como centro estratégico nos arranjos institucionais econômicos em processos de transformação econômica, quando há grande complexidade e incerteza. De acordo com esta tese, deveria ser possível encontrar casos da mesma atuação do Estado não apenas em países em desenvolvimento, mas nos próprios países desenvolvidos, quando se trata de transformar radicalmente algum setor importante da economia que envolve ativos específicos.

11. Onde os resultados não foram tão positivos como no caso da Coreia do Sul (ver, por exemplo, Schneider, 1999; Evans, 2004).

Com efeito, há evidências nesse sentido, e algumas delas com relação a países desenvolvidos da Europa, especialmente Grã-Bretanha, Alemanha e França, encontram-se reunidas em Chang (2002), apesar de a ênfase do autor se concentrar nas questões aduaneiras. No caso da Grã-Bretanha, antes de assumir a liderança industrial e adotar o livre-cambismo no século XIX, a Grã-Bretanha praticou, a partir de Eduardo III, no século XIV, uma política deliberadamente voltada para a indústria têxtil de lã, garantindo especialmente a imigração de mão de obra especializada.

Isso porque, naquele momento, o conhecimento tecnológico se encontrava embutido na capacitação da mão de obra, uma vez que os equipamentos de capital ainda eram relativamente simples tecnologicamente. Dito de outra forma, os ativos específicos naquele estágio de desenvolvimento manufatureiro rudimentar eram fundamentalmente ativos humanos, derivados de processo de aprender fazendo. Sendo a manufatura flamenga de lã a mais desenvolvida e sofisticada, ao trazer tecelões flamengos para a Grã-Bretanha o Estado incentivou a absorção de um ativo específico – as competências dos tecelões flamengos que tinham passado por um processo complexo de aprender fazendo – reduzindo os riscos elevados envolvidos tanto nos investimentos que a mão de obra local teria de realizar caso buscasse atingir o mesmo nível de capacitação, quanto se as empresas tentassem atrair estes imigrantes por si mesmas.

Assim, ao trazer esses tecelões de elevado nível e competência, o Estado reduziu o risco de a indústria de lã britânica ter de investir sem a oferta dos ativos específicos – a mão de obra especializada – necessários. Tratava-se, assim, de conduzir a indústria de lã para um equilíbrio superior de coordenação entre a formação de mão de obra e o investimento das empresas, atuando como centro estratégico de forma a promover decisões de investimento privadas na indústria da lã de forma cooperativa e coordenada, sem o que a indústria têxtil britânica dificilmente teria se desenvolvido.

Ao mesmo tempo, Chang (2002) relata que essa política de incentivos não foi adotada sem o emprego de controles. Henrique VII prosseguiu aplicando a mesma política na virada do século XV para o século XVI (*op. cit.*, p. 20), não apenas cooptando mão de obra flamenga, como fez Eduardo III, mas criando regras institucionais específicas para o setor, visando dificultar – e em alguns momentos até mesmo impedir – a exportação de lã bruta, de forma a tentar reduzir o preço do insumo para a indústria. A indústria de lã estabeleceria, portanto, um precedente de intervenção do Estado na forma de regras institucionais específicas para setores a serem privilegiados, ou seja, um *arranjo institucional* – precedente este que seria ampliado a partir da reforma de Robert Walpole em 1721. Esta reforma não envolveu apenas política tarifária como instrumento de incentivos (tarifas penalizando as importações de manufaturados, por um lado; subsídios, reduções de tarifas e *drawbacks* favorecendo as exportações, por outro). Como explica

Chang (*op. cit.*, p. 22), controles administrativos específicos foram criados para a produção no setor têxtil: “(...) introduziu-se regulação para controlar a qualidade dos produtos manufaturados, especialmente dos produtos têxteis, de forma que fabricantes inescrupulosos não pudessem prejudicar a reputação dos produtos britânicos nos mercados externos”.¹²

No caso da Alemanha (e da Prússia antes da unificação), a proteção aduaneira desempenhou um papel bem menos significativo que a atuação do Estado nos arranjos institucionais de setores selecionados (Chang, 2002, p. 30). No século XVIII, direitos de monopólio eram concedidos pela monarquia prussiana nos setores a serem privilegiados, afetando significativamente a estrutura institucional destes setores. Estes controles tinham como efeito os riscos associados aos investimentos em ativos específicos, ao reduzir a competição. Ao mesmo tempo, empresas de propriedade do Estado prussiano – *hierarquias* – também administravam os riscos associados a investimentos em ativos específicos, atuando de forma pioneira em novas tecnologias – tais como refino de açúcar, cutelaria, metais e munição – e fornecendo informações e assistência a empresários privados (*op. cit.*, p. 33). A este respeito Chang (2002) observa que estas fábricas-modelo dificilmente sobreviveriam se tivessem sido expostas à competição no mercado; porém, estas hierarquias favoreciam o setor privado, pois introduziam de forma pioneira novas tecnologias e serviam de efeito demonstração. Isto para não mencionar também o recrutamento de trabalhadores especializados no exterior, como no caso britânico.

Da mesma forma que na Grã-Bretanha, também no caso alemão funcionários de Estado, como Friedrich Wilhelm von Reden, na passagem do século XVIII para o século XIX, atuaram atraindo mão de obra especializada para a Prússia – no caso de Reden, visando ao desenvolvimento industrial da Silésia. Peter Beuth, que chefiou o departamento de indústria e comércio do Ministério das Finanças prussiano, criou instituições responsáveis pelo treinamento de mão de obra especializada e apoiava novas empresas, especialmente nas indústrias a vapor e de locomotivas (Chang, 2002, p. 34). Novamente, tem-se a ação do Estado coordenando empreendimentos privados ao incentivar o investimento em ativos humanos específicos.

Contudo, talvez a intervenção do Estado em um arranjo institucional visando ao desenvolvimento mais *sui generis*, empregada pela Alemanha após a unificação, tenha sido o apoio estatal aos cartéis privados. Este apoio teria evoluído de um favorecimento informal, no final do século XIX, para um apoio explícito e formal, a partir do reconhecimento de sua legalidade, no início do século XX.

12. No original: “(...) regulation was introduced to control the quality of manufactured products, especially textile products, so that unscrupulous manufacturers could not damage the reputation of British products in foreign markets”.

Isto se deu justamente porque os cartéis facilitavam a implementação do planejamento da atividade empresarial pelo Estado, atuando, assim, como um tipo peculiar de híbrido, especialmente a partir da Primeira Guerra:

O Estado alemão inicialmente apoiou fortemente os cartéis, e garantiu os seus acordos durante o seu período inicial de existência (o final do século dezenove e o início do século vinte). O ponto culminante disso foi a decisão em 1897 pela mais alta corte no país da legalidade dos cartéis. Da Primeira Guerra em diante, a cartelização se espalhou, e se tornou o meio pelo qual o governo planejava as atividades econômicas (Chang, 2002, p. 91, tradução nossa).¹³

Nos termos da figura 1.B, a atividade do centro estratégico fica, sem dúvida, facilitada se as empresas A e B estiverem vinculadas nas suas decisões por um acordo de cartel. Isto explica porque a legislação antitruste alemã, mesmo aprovada em 1923 – uma das primeiras da Europa –, permaneceu sem ser aplicada, e somente no início da década de 1930 os cartéis perderiam o apoio do Estado (Chang, 2002, p. 92).

Também no caso da França, observa-se o recrutamento de mão de obra especializada e a adoção de regulações do processo produtivo (especialmente durante o colbertismo), como incentivo à criação de associações empresariais para troca de informações com o Estado, um tipo de arranjo híbrido que se tornaria muito popular no final do século XX, muitas vezes mesmo sem a presença do Estado (as chamadas *redes de informação*; em inglês, *information networks*) (Ménard, 2010). Tais práticas, depois de um interregno que se estende da derrota de Napoleão III até o fim da Segunda Guerra, seriam retomadas pelo Estado francês de forma ainda mais acentuada, especialmente nos anos 1960 (*op. cit.*, p. 36-38).

O caso mais interessante, entretanto, é o norte-americano. Isto porque o caso dos Estados Unidos é usualmente apresentado como exemplo de sucesso derivado de um ambiente institucional com liberdades políticas e econômicas, paralelamente à inatividade do Estado nos arranjos institucionais privados, em que imperaria soberano e incontestado o arranjo institucional de mercado. Ocorre que há evidências contrárias à imagem de não intervenção do Estado em arranjos privados, tanto no passado como no presente dos Estados Unidos.

Nos Estados Unidos, um caso histórico importante e característico da atuação do Estado em arranjos institucionais em um setor com elevados investimentos em ativos específicos, visando ao desenvolvimento, foi o da constituição das ferrovias. As estradas de ferro foram provavelmente o item de infraestrutura mais crucial

13. No original: "the German state initially strongly supported cartels, and enforced their agreements during the early period of their existence (the late nineteenth and early twentieth centuries). The high point of this was a ruling in 1897 by the highest court in the country that cartels were legal. From the First World War onward, cartelization became widespread, and the means by which the government planned economic activities".

no processo de desenvolvimento no século XIX. Comparando o surgimento da ferrovia na Prússia e nos Estados Unidos, Dunlavy (1994) observa que, não obstante o caráter autoritário e centralizado do Estado prussiano contrastar com o caráter democrático e federalista do Estado norte-americano, os Estados Unidos se mostraram bem mais intervencionistas no início das ferrovias que a Prússia. A Prússia não tinha ferrovias estatais até 1848 – apenas empresas privadas construíam e operavam ferrovias até então. O Estado prussiano começa a construir ferrovias nos anos 1850. Mesmo em 1860, porém, o capital privado possuía e operava metade das ferrovias prussianas. Somente em 1879, o Estado prussiano decide assumir as ferrovias prussianas (*op. cit.*, p. 49-50), ou seja, substituir a hierarquia privada pela pública.

O desenvolvimento inicial das ferrovias seguiu, nos Estados Unidos, um rumo bastante diferente daquele que se verificou na Prússia, no início do século XIX. Os governos estaduais ingressaram amplamente no movimento de construção e operação de ferrovias nos anos 1830, ou seja, havia uma presença maciça de *hierarquias públicas* nas ferrovias norte-americanas no início do século XIX. Na década seguinte, a depressão econômica, aliada a problemas fiscais dos governos estaduais, resultaria numa repulsa popular contra as empresas públicas, com o que algumas acabariam por ser privatizadas. Explica Dunlavy (1994, p. 50-51, tradução nossa):

Mas, mesmo então, nem todos os governos se desfizeram imediatamente. A Pensilvânia reteve a propriedade da Estrada de Ferro Filadélfia e Colúmbia até 1857, e a Estrada de Ferro Geórgia Ocidental e Atlântico continuou uma estrada de ferro estatal através do século XIX. Enquanto isso, a Virgínia e o Tennessee foram contra a corrente, assumindo inicialmente o papel de empresário ferroviário nos anos 1850. A depressão do final dos anos 1830 e início dos anos 1840 produziu danos na tradição americana de empresa estatal, contudo, não a erradicou.¹⁴

Por conseguinte, as bases da infraestrutura ferroviária foram lançadas no século XIX pelos governos estaduais norte-americanos. Deve se lembrar de que, conforme apresentado anteriormente, hierarquias também constituem um tipo de arranjo institucional, de forma que o emprego de empresas públicas representa uma das formas mais radicais de intervenção do Estado em um arranjo institucional. No caso em tela, ao estabelecer as empresas e depois privatizá-las, os estados da Federação estavam poupando as empresas privadas do maior risco, que é o investimento pioneiro em ativos específicos.

14. No original: "But, even then, not all governments divested immediately. Pennsylvania retained ownership of the Philadelphia and Columbia Railroad until 1857, while Georgia's Western and Atlantic Railroad remained a state-owned railroad throughout the nineteenth century. Virginia and Tennessee, meanwhile, moved against the trend, first assuming the role of railroad entrepreneur in the 1850s. The depression of the late 1830s and early 1840s dealt a blow to the American tradition of state enterprise but did not obliterate it altogether".

A atuação por parte do Estado norte-americano nas intervenções em arranjos institucionais para a promoção do desenvolvimento prosseguiu de forma crescente na segunda metade do século XX, ainda que sob uma nova forma de atuação, como demonstra Block (2008). As características específicas do tipo de atuação nos arranjos institucionais por parte do Estado federal norte-americano justificam-se pelo fato de que não se trata no caso daquele país, ao menos desde a segunda metade do século XX, de alcançar o nível de atividades desenvolvidas em outros países – como é o caso dos países em desenvolvimento –, mas, sim, de *antecipar* desenvolvimentos tecnológicos promissores em áreas estratégicas da economia moderna.

Nesse sentido, o esforço não se dirige ao desenvolvimento ou à atualização tecnológica de uma atividade econômica visando à competição internacional em condições de igualdade. No caso de um país líder como os Estados Unidos, o desafio consiste em: *i*) incentivar a pesquisa de inovações da forma mais ampla possível; e *ii*) garantir que estas inovações se transformem em produtos comercialmente bem-sucedidos. Para isto, o Estado norte-americano constituiu, em 1958, o Advanced Projects Research Agency (Arpa), posteriormente Darpa, para fornecer recursos para tecnologias de ponta. O Arpa viria a ter um papel relevante no desenvolvimento da computação eletrônica, e estabeleceria um modelo que viria a ser seguido com variações pelo Estado norte-americano na promoção de arranjos institucionais que incentivassem a inovação e o pioneirismo tecnológico das empresas daquele país (Block, 2008, p. 175).

O ponto importante é que o Darpa atua não apenas provendo recursos financeiros para a pesquisa, mas como um autêntico centro estratégico, em um arranjo híbrido que se assemelha, em alguns aspectos, às chamadas redes de informações. Neste papel de centro estratégico, o Darpa atua como agente *facilitador*, estabelecendo conexões entre grupos de pesquisadores e entre pesquisadores e empresas, assim como assistindo empresas na etapa de desenvolvimento da viabilidade comercial de seus produtos. Esta facilitação reduz a complexidade e a incerteza envolvidas nas inovações, estimulando o investimento em ativos específicos. Da mesma forma, o National Institutes of Health (NIH), embora atue de modo diferente do Darpa, oferecendo mais espaço para a opinião da comunidade científica na seleção de projetos a serem financiados, adotou o mesmo princípio de atuar no sentido de reduzir os riscos com investimentos em ativos específicos, ao agir como centro estratégico, constituindo arranjos institucionais com empresas privadas para o desenvolvimento de inovações.

Um exemplo foi a utilização de laboratório financiado pelo NIH para a Genetech desenvolver seu primeiro projeto – uma bactéria que sintetizaria insulina humana (Block, 2008, p. 177). Ao permitir o uso do laboratório para o desenvolvimento de um projeto comercial, o NIH estava reduzindo investimentos em ativos específicos

que poderiam elevar significativamente os riscos para a Genetech. Na verdade, a atuação institucional do NIH foi ainda mais ampla, intervindo politicamente para evitar a aprovação de regulações adicionais na fase de desenvolvimento de produtos antes da experimentação em seres humanos (*op. cit.*, p. 178).

Os exemplos poderiam ser multiplicados, a ponto de Block (2008) se referir a um *Developmental Network State* (DNS), no qual funcionários atuam em órgãos descentralizados da administração pública “para identificar e apoiar as rotas mais promissoras de inovação” (“*to identify and support the most promising avenues for innovation*”) (p. 172). O interesse aqui, todavia, não é reproduzir exemplos, nem mesmo indicar estes casos como padrões a serem imitados. O intuito é demonstrar que, longe de constituir exceções ou desvios característicos de países em desenvolvimento, a atuação do Estado como centro estratégico em arranjos institucionais é característica de todos os processos de transformação econômica, seja visando ao desenvolvimento, seja visando à manutenção e à ampliação de uma liderança tecnológica conquistada.

5 CONCLUSÃO

Este capítulo discutiu o papel dos arranjos institucionais em políticas de desenvolvimento. Entre os arranjos institucionais, destaca-se o papel dos arranjos híbridos, pois englobam, entre outros, os arranjos em que o Estado – assumindo o papel de centro estratégico – atua em parceria com o setor privado. Estes arranjos envolvem dificuldades peculiares pela combinação complexa entre incentivos e controles (técnicos e políticos) que exigem. Todavia, trata-se de um tipo de arranjo necessário quando se deseja transformar a economia com a participação de agentes privados.

Com efeito, a importância dos arranjos institucionais (ou estruturas de governança) híbridas para a formulação de políticas de desenvolvimento advém exatamente do fato de este tipo de arranjo combinar incentivos e controles administrativos, sob o comando de um centro estratégico, ao mesmo tempo que os agentes envolvidos mantêm sua autonomia. Trata-se, portanto, do arranjo institucional característico da opção por implementar políticas de transformação econômica sob a supervisão do Estado, evitando tanto o extremo de deixar aos agentes privados toda a responsabilidade pela promoção do desenvolvimento (o que implicaria escolher o mercado como estrutura de governança), como o extremo de o Estado assumir toda a responsabilidade pela transformação econômica (o que implicaria escolher a hierarquia na forma de empresas estatais). Ao assumir o papel de centro estratégico em um arranjo híbrido para implementar uma política de transformação econômica, o Estado pode agir como agente de coordenação, como empreendedor, oferecendo uma visão da nova estrutura econômica que será alcançada, ou como solucionador de conflitos. Mas seja qual for o papel, o Estado poderá dispor de uma estrutura para estimular a cooperação dos agentes privados.

REFERÊNCIAS

- ALCHIAN, A.; DEMSETZ, H. Production, information costs and economic organizations. **American economic review**, v. 62, n. 51, p. 777-795, 1972. Disponível em: <<http://goo.gl/7vpHaC>>.
- AMSDEN, A. H. **A ascensão do “resto”**: os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia. São Paulo: UNESP, 2007.
- BLOCK, F. Swimming against the current: the rise of a hidden developmental state in the United States. **Politics & society**, v. 36, n. 2, p. 169-206, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/6KlyPu>>.
- BORYS, B.; JEMISON, D. B. Hybrid arrangements as strategic alliances: theoretical issues in organization combinations. **Academy of management review**, v. 14, n. 2, p. 234-249, 1989.
- CHANG, H-J. **The political economy of industrial policy**. New York: Palgrave Macmillan, 1996.
- _____. **Kicking away the ladder**: development strategy in historical perspective. London: Anthem Press, 2002.
- _____. **Globalisation, economic development and the role of the state**. London: Zed Books, 2003.
- CHANG, H-J.; ROWTHORN, R. Role of the state in economic change: entrepreneurship and conflict management. In: CHANG, H-J.; ROWTHORN, R. **The role of the state in economic change**. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- DAVIS, L. E.; NORTH, D. C. **Institutional change and American economic growth**. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.
- DUNLAVY, C. A. **Politics and industrialization**: early railroads in the United States and Prussia. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- EVANS, P. **Autonomia e parceria**: estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.
- FAMA, E. Agency problems and the theory of the firm. **Journal of political economy**, v. 88, n. 1, p. 288-307, 1980.
- FIANI, R. **Cooperação e conflito**: instituições e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- JOHNSON, C. A. **Miti and the Japanese miracle**. Standford: Stanford University Press, 1982.

_____. The developmental state: odyssey of a concept. *In*: WOO-CUMINGS, M. (Ed.). **The developmental state**. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

KOHLI, A. Where do high-growth political economies come from? The Japanese lineage of Korea's "developmental state". *In*: WOO-CUMINGS, M. (Ed.). **The developmental state**. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

MARKUSEN, J. R. **Multinational firms and the theory of international trade**. Cambridge: The MIT Press, 2002.

MÉNARD, C. Markets as institutions versus organizations as markets? Disentangling some fundamental concepts. **Journal of economic behavior & organization**, v. 28, n. 2, p. 161-182, 1995.

_____. Hybrid organizations. *In*: KLEIN, P. G.; SYKUTA, M. E. **The Elgar companion to transaction costs economics**. Cheltenham: Edward Elgar, 2010.

_____. **Hybrid modes of organization: alliances, joint ventures, networks, and other "strange" animals**. Paris: Université Paris, Panthéon-Sorbonne, 2011. (Post-Print and Working Papers). Disponível em: <<http://goo.gl/Z4pQpT>>. Acesso em: 1º nov. 2012.

MURPHY, K.; SHLEIFER, A.; VISHNY, R. W. Industrialization and the big push. **Journal of political economy**, v. 97, n. 5, 1989, p. 1.003-1.026.

ROSENSTEIN-RODAN, P. Problems of industrialisation of eastern and South-Eastern Europe. **The economic journal**, v. 53, n. 210/211, p. 202-211, 1943. Disponível em: <<http://goo.gl/RwfuTS>>.

SCHNEIDER, B. R. The *desarrollista* state in Brazil and Mexico. *In*: WOO-CUMINGS, M. (Ed.). **The developmental state**. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

SKELCHER, C. Does governance perform? Concepts, evidence, causalities and research strategies. *In*: HARTLEY, J. *et al.* (Eds.). **Managing to improve public services**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

_____. **What do we mean when we talk about "hybrids" and "hybridity" in public management and governance?** Birmingham: University of Birmingham, 2012. (Working Paper, Institute of Local Government Studies). Disponível em: <<http://goo.gl/L9qeD2>>.

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

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism**. New York: The Free Press, 1985.

_____. **Economic organization:** firms, markets and policy control. New York: New York University Press, 1986.

_____. Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives. **Administrative science quarterly**, v. 36, n. 2, p. 269-296, 1991. Disponível em: <<http://goo.gl/0pp1C3>>.

_____. **The mechanisms of governance.** New York: Oxford University Press, 1996.

A CONSTRUÇÃO DE UM ESTADO DEMOCRÁTICO PARA O DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XXI

Ronaldo Herrlein Jr.

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo trata da formação de um Estado Desenvolvimentista (ED) de novo tipo, pois democrático e com fundamentos sociais e ideológicos distintos dos que marcaram o ED no século XX. Mais que indicar a possibilidade desta construção institucional, argumenta-se aqui que este tipo de Estado é historicamente necessário, em especial para as nações que almejam expandir o bem-estar material de suas populações. Para a grande maioria dos países periféricos, os caminhos do desenvolvimento capitalista redundam nas “mal-formações geradas pela difusão da civilização industrial”, estudadas pela teoria do subdesenvolvimento (Furtado, 1979; 1984).

As experiências históricas de três países do Leste Asiático (Japão, Coreia do Sul e Taiwan), em que o Estado notabilizou-se por seu papel desenvolvimentista, distinguem-se por não apresentarem as formas típicas do subdesenvolvimento. No final do século XX, o ED no Leste Asiático tornou-se uma referência para uma abordagem heterodoxa contra-hegemônica acerca das relações entre Estado e economia, bem como para as discussões sobre as estratégias nacionais de desenvolvimento. Neste padrão histórico, o Estado assumiu como prioridade maior de suas ações o desenvolvimento econômico (crescimento, produtividade e competitividade), dirigindo o mercado no âmbito de um compromisso com a propriedade privada, de modo a promover a acumulação intensiva de capital com tecnologia de ponta em setores estratégicos ou dinâmicos. O Estado guiou o mercado por meio de políticas industriais e de comércio exterior, formuladas por uma burocracia econômica de elite, valendo-se de instituições de consulta e coordenação com os capitais privados. Isto permitiu aos agentes públicos atuar com “autonomia enraizada” (Evans, 1993) junto a uma elite industrial que, em larga medida, foi ela mesma forjada pelas estratégias de industrialização.¹

1. Essa descrição resumida tem por base os trabalhos clássicos de Johnson (1982), Wade (1999 [1990]), Amsden (1985; 1989), Evans (1993) e Chang (1994; 1999), bem como os estudos de Kohli (1999), Leftwich (1995), Deyo (1989) e Kim (2010).

Embora o êxito das realizações desenvolvimentistas desses Estados somente se explique no contexto do sistema político e das relações econômicas internacionais, o plano das relações sociais internas evidencia experiências históricas nacionais que minaram as estruturas sociais existentes e tornaram o desenvolvimento econômico uma condição necessária à afirmação da soberania nacional. A configuração do poder político assumiu formas corporativistas e autoritárias, que resguardaram o controle das burocracias sobre o Estado. Como regra, o ED emergiu e operou em contextos sociais nos quais a sociedade civil fora esmagada ou era fraca para se estabelecer. Sua principal fonte política direta de autonomia foi a chegada ao poder de uma elite desenvolvimentista modernizante, normalmente acompanhada da eliminação, subordinação ou marginalização, frequentemente brutal, de grupos políticos, organizações e classes sociais que tinham previamente desfrutado de riqueza e poder, além da exclusão política completa dos setores populares. A combinação de repressão e legitimação explica-se pela boa distribuição dos benefícios do crescimento econômico que estes Estados acabaram por realizar, mesmo sem políticas distributivas.

As realizações desenvolvimentistas, nos casos da Coreia do Sul e de Taiwan, estabeleceram-se, por um lado, a um grande preço em termos de supressão da democracia e de restrições às liberdades civis. Por outro lado, ainda nos marcos estritos da modernização capitalista e da busca por padrões de consumo do capitalismo ocidental, expressaram-se pela ideia de *catching-up*. A despeito do caráter mítico do desenvolvimento assim concebido (Furtado, 1998), os problemas ambientais desencadeados pela busca descoordenada do desenvolvimento econômico pelas grandes nações do hemisfério Sul ao início do século XXI, preservando e ampliando o alcance dos padrões de produção e consumo da moderna civilização capitalista ocidental, ameaçam, a médio prazo, a vida em geral e a vida humana em particular. O desenvolvimento capitalista promove um padrão civilizatório insustentável e suas consequências podem ser catastróficas (Fausto, 2002, p. 58). Mesmo em suas formas avançadas, fracassa o capitalismo em fazer do crescimento econômico um processo de ampliação geral das oportunidades e das capacidades humanas. As fórmulas societárias construídas no capitalismo industrial de base nacional encontram-se desgastadas e seus arranjos institucionais da democracia e do mercado sucumbem à autonomização do capital, impotentes para assegurar mais desenvolvimento humano.

É preciso ir além do desenvolvimento capitalista e do ED realmente existentes no século XX. A perspectiva sustentada neste ensaio considera as funções clássicas desempenhadas pelo ED, mas pretende, sobretudo, indicar em que sentido o *desenvolvimento* pode estar em consonância com as necessidades das grandes maiorias e ainda ser referência comum para a mobilização dos povos pela transformação social que conduz à expansão da liberdade, superando o subdesenvolvimento e enfrentando as contradições do capitalismo contemporâneo.

O ensaio possui cinco seções, incluindo esta introdução e a conclusão. A próxima seção apresenta uma ressignificação do desenvolvimento, com base em Celso Furtado e Amartya Sen, evidenciando a convergência entre as ideias de desenvolvimento endógeno, expansão de capacidades e democracia deliberativa. A terceira seção apresenta as funções e as instituições pertinentes ao padrão democrático de Estado desenvolvimentista. Na quarta seção, indica-se que tipo de coalizão social é requerida para dar suporte a este Estado, bem como as ideologias que podem promovê-lo, sustentá-lo ou aceitá-lo. Por fim, a quinta seção apresenta algumas conclusões.

2 DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO, LIBERDADE E DEMOCRACIA

Na reflexão sobre o desenvolvimento, o homem é visto como fator de transformação, tanto do contexto social e ecológico em que está inserido como de si mesmo. Transformando o contexto, o homem avança na realização de suas próprias virtualidades (Furtado, 1984, p. 105). A ideia de desenvolvimento refere-se diretamente à realização das potencialidades do homem, contendo implicitamente uma mensagem de sentido positivo. As sociedades são consideradas mais desenvolvidas na medida em que nelas o homem mais cabalmente logra satisfazer suas necessidades, manifestar suas aspirações e exercer seu gênio criador.

O excedente econômico é a base material que permite a acumulação, a qual pode tomar a forma de desenvolvimento ou se esterilizar. O uso do excedente para o desenvolvimento abre caminhos para a realização das múltiplas potencialidades dos membros de uma sociedade. O desenvolvimento se realiza quando a expansão da capacidade criativa dos homens, nas técnicas produtivas e na formulação de valores existenciais, encaminha sua autodescoberta, enriquecendo seu universo de valores materiais e espirituais, que alcançam amplos segmentos da coletividade. O caráter *endógeno* deste processo de desenvolvimento corresponde à faculdade que possui uma comunidade humana de *ordenar o processo acumulativo em função de prioridades por ela mesma definidas* (Furtado, 1984, p. 106-107).²

Furtado (1984) enuncia três caminhos para a endogeneização do desenvolvimento, sendo a via do atendimento das necessidades básicas da coletividade a única compatível com o mercado e a democracia.³ Nesta via, a endogeneidade

2. O desenvolvimento enquanto processo endógeno opõe-se tanto ao subdesenvolvimento quanto às tendências de inversão entre meios e fins que caracterizam a civilização industrial. Esta última comporta a possibilidade de autonomização do processo de acumulação, que adquire condições de autorreprodução, "subordinando a criação de valores à sua própria lógica" (Furtado, 1984, p. 107). Isto converte os meios representados pelo progresso material e pela força expansiva da acumulação capitalista em finalidades últimas do desenvolvimento, conversão que representa a negação do desenvolvimento endógeno.

3. Os outros dois caminhos da endogeneização são a coletivização dos meios de produção e o aumento do grau de autonomia externa mediante uma posição ofensiva no mercado mundial. Ambos os caminhos apresentam problemas importantes aos olhos de Furtado (1984, p. 120-123).

reside em que o perfil da distribuição da renda, que assegura a satisfação daquelas necessidades, é fruto de decisão política. A dificuldade maior desta via é a geração da vontade política capaz de realizá-la.

O desenvolvimento endógeno é mais que transformação. É invenção, que comporta um elemento de intencionalidade e cujos frutos convergem para realizar um projeto de transformação social com o qual se identificam os membros da coletividade. A intensificação da criatividade se materializa na mudança tecnológica e institucional endógena, historicamente determinada, aplicada à vida social de modo amplo, englobando a produção material e estruturas de poder e cultura na sociedade. Conforme Furtado (1964), o desenvolvimento endógeno realizou-se historicamente pela via das lutas sociais na democracia, que estabeleceu um controle social da propriedade privada e impediu a contenção do consumo dos trabalhadores pelos capitalistas.⁴

A conquista do desenvolvimento endógeno ou a superação do subdesenvolvimento requer o estabelecimento das pautas próprias da coletividade. A cultura nacional é a base a partir da qual um povo pode definir as finalidades da vida social e exercer sua criatividade sobre os meios técnicos e institucionais da produção social. O estabelecimento dos fins da coletividade resolve-se nas definições sobre qual desenvolvimento será realizado (Accurso, 2010), levantando questões acerca do objeto da escolha social e do método pelo qual esta escolha seria possível.

O objeto da escolha social é a definição das finalidades do desenvolvimento, o que é socialmente considerado necessário ou desejável, os padrões materiais e morais em progressiva elevação. É possível partir dos fins gerais ou comuns dos indivíduos sociais, que podem ser expressos como expansão de capacidades humanas (Sen, 2000), por meio da difusão para a coletividade de valores substantivos (materiais e espirituais). De fato, “[a] partir do momento em que se *ordenam* previamente as necessidades sociais a satisfazer, o problema do desenvolvimento deixa de ser o de maximizar uma taxa abstrata de PIB, para ser o de minimizar os custos sociais requeridos para atingir os objetivos definidos” (Furtado, 1975, p. 68, n. 59). As metas ou comparações de graus de desenvolvimento podem então ser feitas em termos de indicadores precisos, que correspondem ao exercício de “funcionamentos” humanos:

expectativa de vida, mortalidade infantil, alfabetização, tempo médio de vida escolar, incidência negativa de doenças mentais, atividade cultural, criatividade nas artes e nas ciências, tempo de trabalho não pago (transporte etc.), qualidade e quantidade da habitação, tempo e qualidade do ócio, participação na vida política, acesso à informação, contatos com populações estrangeiras etc. (Furtado, 1975, p. 68, n. 59).

4. Conforme Furtado (1964, cap. 5). Para conferir duas narrativas análogas sobre a social-democratização do capitalismo europeu, ver Przeworski (1989, caps. 1, 4 e 5) e Myrdal (1962, primeira parte).

Quanto ao método de construção dos fins do desenvolvimento, pode-se assumir a democracia deliberativa como a forma de configurar e legitimar um modelo de desenvolvimento para a sociedade nacional.

O desenvolvimento se realiza para benefício dos cidadãos nacionais, para a expansão de sua liberdade (Sen, 2000), para o engrandecimento das vidas das pessoas comuns (Unger, 2008). A consideração do desenvolvimento como liberdade está focada nas condições gerais de vida e nas consequentes possibilidades de as pessoas viverem de modo satisfatório e realizador, segundo suas próprias perspectivas individuais e comunitárias. A liberdade humana é considerada por Sen (2000) em suas diversas dimensões, traduzindo-se substantivamente na essência mesma do desenvolvimento, enquanto processo que permite que os indivíduos possam realizar um conjunto crescente de funcionamentos – estar bem nutridos, ser alfabetizados, participar da vida cívica nacional e comunitária, dizer o que pensam, gozar de boas condições de moradia, oportunidades de trabalhar e obter rendimentos satisfatórios, de evoluir culturalmente e de aprender continuamente etc. O aumento da produção material e da renda econômica dos indivíduos é um fator importante, mas muitas vezes insuficiente para que se desenvolvam suas capacidades. Deter capacidade é poder combinar a realização de inúmeros funcionamentos racionalmente escolhidos. A condição de agente do indivíduo está implicada em seu desenvolvimento humano, pois a capacidade de escolher também define sua liberdade.

Essa liberdade encontra-se limitada quando o desenvolvimento humano do indivíduo é barrado pela falta de oportunidades econômicas, pela pobreza, pelo despotismo político, pela privação dos direitos civis e individuais, a exclusão social etc. As políticas públicas podem ampliar o desenvolvimento humano se tiverem êxito em remover as fontes de privação de liberdade que afetam os indivíduos. De acordo com Sen (2000), a liberdade é um fim do desenvolvimento, na medida em que corresponde à extensão das capacidades dos indivíduos, mas também é um meio para alcançar o desenvolvimento. Enquanto meio, a liberdade é considerada por Sen (2000) de modo instrumental, desdobrando-se em liberdades políticas, oportunidades de acesso a recursos econômicos, oportunidades de obter saúde e educação, garantias de transparência nos assuntos públicos e proteção social.

A definição do desenvolvimento como liberdade deve corresponder às preferências sociais. Assim como Furtado, Sen sustenta que a renda real é uma métrica inadequada para comparações de bem-estar, tanto quanto é inadequada a tentativa do utilitarismo de convertê-lo numa “coisa boa homogênea”. Somente as escolhas sociais podem definir a verdadeira medida do desenvolvimento. Segundo Sen (2000), há uma forte razão metodológica para enfatizar a necessidade de atribuir explicitamente pesos valorativos aos diferentes componentes da qualidade de vida (ou bem-estar) e, então, colocar os pesos escolhidos para discussão

pública e escrutínio crítico. Ademais, Sen (2000) insiste que não se pode em geral tomar as preferências como dadas independentemente da discussão pública e de um entendimento adequado sobre o que são as “necessidades econômicas” ou “materiais”, algo que requer discussão e intercâmbio de opiniões – deliberação. As escolhas sobre a alocação dos recursos e as estratégias de crescimento têm de ser “democráticas”, no sentido forte de um envolvimento da cidadania no estabelecimento das prioridades econômicas, pois não é possível avaliar metas ou resultados econômicos sem tal discussão, e o intercâmbio generalizado de ideias em sociedade (Evans, 2002, p. 55). Pensar em termos de capacidades humanas e expansão da liberdade, mais que em termos de bem-estar, conduz à perspectiva de eliminação das privações materiais e das formas sociais de opressão e coloca a atenção no fato de que as capacidades humanas são tanto fins em si mesmas quanto meios básicos para o alcance de outras metas, tais como gerar a produtividade ampliada que é o fundamento do crescimento econômico ou construir as instituições democráticas que ajudem a definir e levar o tipo de vida que se deve valorizar (Evans e Heller, 2013, p. 5, n. 1).

O desenvolvimento como liberdade requer progresso material e pode estar em linha com as legítimas aspirações populares de superação da miséria e de pleno desenvolvimento humano, mas não é algo que se possa alcançar individualmente. “[P]ara os menos privilegiados alcançarem o desenvolvimento como liberdade requer-se ação coletiva. Coletividades organizadas – sindicatos, partidos políticos, conselhos de bairro, grupos de mulheres etc. – são fundamentais para a ‘capacidade das pessoas para escolher as vidas que elas tem razão para valorizar’” (Evans, 2002, p. 56, tradução nossa). Ademais, são necessárias estratégias nacionais de desenvolvimento e políticas realizadas pelos Estados nacionais para alcançar a endogeneidade (Furtado, 1984, p. 123-124).

Existe uma correspondência entre o “desenvolvimento como liberdade” e o “desenvolvimento endógeno”, embora o primeiro conceito coloque a ênfase no indivíduo social e moral, enquanto o segundo, na coletividade histórica. Ambos os conceitos (pres)supõem deliberação. Enquanto Furtado (1984) enfatiza a criatividade e a invenção no desenvolvimento, atributos que se fundamentam nas capacidades culturais dos indivíduos que compõem o povo ou as elites, Sen (2000) enfatiza a liberdade individual e a construção democrática da medida social do desenvolvimento, o que recai na noção de endogeneidade. Em ambos os autores, o desenvolvimento conduz ao alargamento dos poderes humanos individuais e coletivos, para aliviar o fardo da pobreza, do trabalho penoso e da doença (Unger, 2008).

O desenvolvimento endógeno corresponde a uma possibilidade histórica e a uma escolha social historicamente plausível. Unger (2008) sugere um caminho

para enfrentar o desafio do desenvolvimento endógeno e da expansão da liberdade, a partir de uma

economia política da democracia, democratizando o mercado pela remodelagem tanto das formas de produção (incluindo a relação entre governo e negócio) quanto das condições de trabalho (...) estendida através de inovações encorajando a sociedade civil a se organizar fora do governo e do mercado, energizando a política democrática. (...) A promessa central da democracia é que homens e mulheres comuns terão uma oportunidade para se tornar maiores e mais livres”. A democracia não pode fracassar em traduzir a promessa da ideia de nação na realidade da capacitação e da oportunidade para os trabalhadores, do contrário a própria democracia não terá como subsistir (p. 52, 76, 119).

O desenvolvimento capitalista pode revelar-se como limitador da criatividade e da liberdade substantiva, ao promover a degradação ambiental e a mercantilização generalizada de bens, serviços, conhecimentos, valores existenciais e pessoas, o que provoca inevitavelmente a desvalorização da vida. O mercado tende a subofertar bens públicos fundamentais para expansão das capacidades humanas dos cidadãos. Portanto, o papel do Estado será crítico tanto para assegurar que o crescimento econômico possa ser traduzido em alavancagem das capacidades humanas, quanto para que tal alavancagem e o investimento social de modo mais geral possam resultar na promoção do crescimento (Evans e Heller, 2013, p. 26). O Estado deve ser concebido não apenas em conexão com a ordem social de classe mas também como expressão da comunidade nacional organizada, sendo seu instrumento de ação coletiva por excelência. Presume-se a possibilidade de alargar a democracia por meio das lutas populares e, assim, abrir caminho para transformar o Estado, enquanto a sociedade se transforma, por meio de inovações institucionais. O exercício exitoso deste papel do Estado parece possível somente por meio de sua articulação com amplas camadas da sociedade civil, em uma democracia.

A atual fase das relações entre capitalismo e democracia tende a ser (novamente) de luta social e institucional, pois a noção de um capitalismo democrático é portadora de uma contradição importante (Fausto, 2002), que resulta da separação institucional entre propriedade e autoridade. Os recursos existentes na sociedade são submetidos a uma dupla ordenação: decisões privadas dos proprietários e escolhas sociais impostas pelo Estado. “Portanto, há no capitalismo uma tensão permanente entre Estado e mercado. A democracia na esfera política exacerba essa tensão” (Przeworski, 1995, p. 7). Existe, potencialmente, uma oposição fecunda entre capitalismo e democracia que é preciso desenvolver (Fausto, 2007, p. 241). A democracia é o método de organização pelo qual a sociedade confere continuamente o sentido do desenvolvimento, os seus fins últimos. É a forma de processar os conflitos sociais, para que se expressem, institucionalmente, de modo construtivo, como fator dinamizador da sociedade.

A democracia suscita a possibilidade de controle do Estado pela sociedade civil, assim como deste Estado submeter os detentores privados de riqueza aos propósitos de desenvolvimento humano para todos os cidadãos. A democracia pode, portanto, configurar um padrão específico de desenvolvimento econômico capitalista, com perfil socialmente inclusivo e bloqueio de suas tendências à desigualdade e à exclusão, em vista das exigências de desmercantilização advindas da sociedade civil. A expansão das capacidades e o estabelecimento real da cidadania, com provisão de recursos materiais, formação educacional e garantia de direitos fundamentais, podem advir como resultado das políticas de desenvolvimento, que devem, assim, guardar estreita correspondência com a realização de metas de desenvolvimento humano e de sustentabilidade ambiental.

Para realizar o desenvolvimento endógeno, é preciso partir da luta democrática ou, na melhor hipótese, das instituições democráticas existentes, sem implicar uma acomodação aos formatos institucionais estabelecidos. O desenvolvimento que se realiza para expandir a liberdade está aberto à inovação institucional, cogitando de formas democráticas as mais qualificadas, que permitam o convívio tolerante de diferentes perspectivas individuais e distintos projetos de organização da vida social. Neste sentido, as instituições da democracia deliberativa constituem uma alternativa para enfrentar a fragmentação dos sujeitos sociais, promovendo a percepção recíproca das identidades e condições de grupos e indivíduos. O elemento distintivo da democracia deliberativa é seu fundamento no uso público da razão, que induz os agentes sociais particulares a uma perspectiva universalista, favorecida pela ampliação da base de informações que também advém do processo de deliberação (Habermas, 1995; Evans, 2003). A deliberação democrática é o método capaz de produzir um “destino nacional” convergente para a vida social comum, em uma abordagem acolhedora da variedade existencial e da pluralidade de perspectivas ideológico-associativas.

É possível conceber e realizar uma “política democrática de alta energia”, cujo elemento central está no fortalecimento dos indivíduos, para que tenham condições de levar vidas significativas (Unger, 2008). Reduzir as desigualdades extremas e cristalizadas e anular seus efeitos sociais permitiria ao indivíduo ser capaz de escapar, ou ver seus filhos escaparem, de sua condição de classe, sem que isto implique um compromisso com uma rígida igualdade de circunstâncias. A sociedade precisa equipar cada indivíduo com os instrumentos econômicos e educacionais para que este possa se desenvolver plenamente. Para tanto, Unger (2008) propõe ancorar a inclusão social e o fortalecimento do indivíduo nas instituições da vida política, econômica e social, desafiando a imaginação institucional.

Para alcançar o desenvolvimento que interessa, é preciso partir do mercado e do capital, do progresso material obtido nessas relações e do Estado democrático de

direito, num processo de construção institucional e transformação social. É preciso partir de liberdades políticas e da democracia representativa, assim como do conjunto de liberdades instrumentais apontadas por Sen (2000). Há várias razões para acreditar que é possível definir e realizar escolhas sociais sobre o desenvolvimento como base para uma progressiva expansão da liberdade dos indivíduos (Sen, 1999), por meio de uma “democracia de alta energia” (Unger, 2008).

A ideia de levar o poder público a operar de acordo com os princípios de inclusão e discussão da sociedade civil é um horizonte que precisa ser desdobrado em práticas sociais e políticas públicas nas brechas do Estado capitalista realmente existente, buscando ampliá-las e, afinal, submeter suas ações e políticas ao controle da grande maioria da população, para a consecução de finalidades democraticamente estabelecidas. Assim, a sociedade civil precisa compreender suas condições e escolher os caminhos do desenvolvimento humano, algo que pode ser alcançado com debate público, lutas políticas e práticas sociais abertas à transparência e à experimentação.⁵

3 FUNÇÕES E INSTITUIÇÕES DO ESTADO DEMOCRÁTICO PARA O DESENVOLVIMENTO

A proposição do desenvolvimento endógeno e a discussão em torno de um ED democrático implicam, necessariamente, considerá-lo como conceito teórico, não mais como conceito descritivo de um conjunto particular de aparatos de Estado em uma certa conjuntura histórica (Evans e Heller, 2013; Leftwich, 1995; White, 1998).

3.1 As funções desenvolvimentistas reconcebidas

Para pensar as funções do Estado Democrático para o Desenvolvimento (EDD), toma-se como referência as reflexões de Chang (1999) e Wade (1999 [1990]). Todas as *funções desenvolvimentistas diretas*, que podem ser derivadas da análise de Wade (1999) sobre o ED clássico, interessam ao EDD, ainda que os agentes econômicos possam ter uma natureza social distinta. Tais funções são diretamente pertinentes às políticas de desenvolvimento da produção. Assim, o EDD também deve estar comprometido com a formulação e a legitimação de uma estratégia de desenvolvimento produtivo e do projeto nacional. Deve promover a acumulação de capital no território nacional, com seletividade setorial e tecnologias de ponta,

5. Pode-se perceber que existe um contraste fundamental entre o ED clássico do século XX e a construção de um EDD no século XXI, pois, no primeiro, a burocracia pública detém uma posição proeminente sobre uma sociedade civil relativamente fraca e subordinada (Leftwich, 1995, p. 415-416). Ao contrário, um Estado capaz de promover o desenvolvimento endógeno é um Estado democrático que pressupõe uma sociedade civil forte ou, pelo menos, a possibilidade de seu fortalecimento progressivo pela via democrática. A “sociedade civil” deve ser compreendida aqui como o amplo leque de associações voluntárias e movimentos que operam fora do mercado, do Estado e dos laços primários de parentesco e que especificamente se orientam para moldar a esfera pública, incluindo movimentos sociais, sindicatos, grupos de interesse, ONGs autônomas e organizações comunitárias (Evans e Heller, 2013).

promover o progresso científico e tecnológico vinculado à produção nacional e sob controle nacional, visando mais agregação de valor no país, além de fomentar a formação de empresas nacionais competitivas em nível internacional. A regulação do comércio exterior e das relações financeiras externas e a promoção da estabilidade macroeconômica também são funções estatais relevantes e indispensáveis para o desenvolvimento endógeno. Entretanto, o foco nas metas de desenvolvimento humano conduz a uma requalificação destas funções desenvolvimentistas, inquirindo acerca de seus resultados sociais e ambientais, além dos resultados diretamente produtivos e econômicos. As políticas produtivas devem ser empreendidas para alcançar as metas nacionais de desenvolvimento endógeno, que pressupõem progresso material, porém não supõem nem deveriam sugerir ser possível o nivelamento produtivo e material (*catching-up*), uma perspectiva irracional e destrutiva. A defesa e a promoção dos trabalhadores nacionais, na forma de direitos e garantias trabalhistas, formação profissional contínua, acesso às condições de saúde e melhoria progressiva das remunerações (Accurso, 2010) deve ser parte das políticas produtivas e tecnológicas, combinando-se à democratização dos locais de trabalho.

Para o desenvolvimento endógeno, é importante que as *políticas produtivas*: i) sejam estabelecidas em conexão com as metas das políticas sociais (educação de qualidade e provisão de cuidados de saúde); ii) estejam voltadas para enfrentar o problema do emprego, da ocupação em geral e da inclusão produtiva, por meio da promoção das capacidades humanas dos indivíduos; ao passo que iii) utilizem estratégias institucionais inovadoras que atuem especialmente para promover a inclusão produtiva, mobilizando recursos socioeconômicos ocultos, de modo não convencional, e estimulando a auto-organização, o voluntariado e o empreendedorismo.

Também a reflexão de Chang (1999) aponta quatro funções especiais que justificam a necessidade de um ED. A *função de coordenação* entre agentes privados e destes com o Estado para a realização de investimento complementares visa ampliar a taxa de acumulação de capital e evitar uma situação de equilíbrio ineficiente, em vista das externalidades positivas envolvidas nos blocos de investimentos. Com base nas proposições originais de Hirschman (1961 [1958]), Chang identifica uma *função de provisão de visão do futuro*, que corresponde à estratégia nacional de desenvolvimento (Bresser-Pereira, 2006), destacando o caráter empreendedor (inovador e líder) do Estado, que vislumbra um futuro possível para a estrutura produtiva e a indústria nacionais, fazendo convergir as ações econômicas privadas e públicas.

No exercício das funções de coordenação e de provisão de visão, a interação do Estado desenvolvimentista do século XX com as elites industriais conferiu a elas uma razão para se tornar uma classe mais coerente coletivamente. “O Estado desenvolvimentista do século XXI precisa empreender uma tarefa similar, porém mais difícil: a construção de metas coerentes compartilhadas cuja implementação

concreta possa então ser ‘co-produzida’ por agências públicas e comunidades”, contribuindo para a própria organização dessas comunidades (Evans e Heller, 2013, p. 9). As funções de coordenação e provisão de visão implicam a consideração de outros agentes sociais e se vinculam, pela via democrática, a tarefas sociais mais vastas.

A *função de coordenação* deve exercer-se no nível dos agentes produtivos (políticas industriais e tecnológicas) e tratar da mobilização nacional de recursos materiais e humanos, para a consecução de finalidades explícitas de desenvolvimento humano, que requeiram a presença do Estado junto à sociedade civil, um elevado grau de organização funcional e sua permeabilidade ao controle público (*accountability*). O exercício desta função deve favorecer formatos experimentais em políticas públicas, que estimulem o autogoverno, a gestão e a fiscalização locais, valendo-se de um potencial de inovação ampliado para solução de problemas sociais e promovendo conscientização e autoconfiança nas coletividades.⁶

A *provisão de uma visão de futuro* pelo EDD configura-se de modo novo, por meio do aprofundamento da democracia, sem prescindir de uma perspectiva estratégica para a produção nacional. Uma visão de futuro adequada pode emergir a partir do aprendizado histórico (Hirschman, 1961) e nada assegura que qualquer sociedade nacional possa construir uma visão coletiva favorável ao desenvolvimento. A construção de um projeto nacional consciente corresponde às circunstâncias ideais. Na falta disto, são concebíveis pactos sociais elementares, assegurando um convívio tolerante entre diferentes grupos e visões existentes na sociedade, o que provavelmente compromete o alcance estratégico da coletividade nacional para realizar seus objetivos.

A *função de administração de conflitos* pode ser amplamente justificada nos termos de Chang (1999), que argumenta ser o processo de desenvolvimento inerentemente conflitivo, beneficiando mais a uns que outros grupos na sociedade, ao reduzir o valor atual de certos ativos e conhecimentos. Os conflitos geram constante incerteza sobre o futuro, para empresas e trabalhadores. A provisão de seguridade social opera aqui com efeitos econômicos positivos, ao reduzir a insegurança e a incerteza na sociedade. O Estado atua para dirimir os conflitos, administrando-os dentro da ordem institucional vigente (ou ajustando-a), de modo a reduzir as resistências ao desenvolvimento e compensar os perdedores com novas possibilidades econômicas e sociais, usando os recursos gerados pelo próprio desenvolvimento (Chang, 1999, p. 196-197). A explicitação e o processamento dos conflitos fazem parte da operação qualificada das instituições democráticas, que inibe os conflitos provocados por desinformação e miopia e tende a pacificar os protagonistas, ao assegurar a subordinação recíproca

6. Nesse sentido, a função de coordenação reconsiderada inclui o que Peter Evans denomina de promoção das capacidades coletivas de expandir as capacidades humanas (Evans, 2005).

aos resultados produzidos dentro da ordem institucional, a qual suscita possibilidades futuras de reversão de poder e rumos. A administração de conflitos é favorecida pelas políticas públicas de promoção de capacidades, que provêm condições de saúde, educação e inclusão produtiva, também fortalecendo, assim, as bases da democracia. As tarefas necessárias de assistência e previdência social podem ser realizadas pela organização de uma “economia social” que promova a solidariedade fundada em sua única base segura: a responsabilidade direta das pessoas umas pelas outras (Unger, 2008).⁷

A proposição de uma *função desenvolvimentista de nivelamento cultural e informacional* justifica-se porque a informação é a base da democracia e a cultura é a base da escolha autêntica, devendo ser consideradas bens públicos de grande relevância para a democracia e o desenvolvimento endógeno – a viabilidade mesma da escolha social depende da ampliação da base informacional (Sen, 1999). É preciso investir recursos públicos e favorecer a organização da sociedade civil contra o poder cultural do grande capital, exercido pela publicidade e pelas ações dos grandes grupos de mídia, afetando gravemente o processo de formação das preferências individuais (Evans, 2002; 2005). Por isto, as políticas públicas devem favorecer a expansão das formas alternativas de comunicação e organização que, como a internet, permitem a adoção de métodos descentralizados e de amplo alcance para a geração e o consumo de informação, além de exercerem vigilância e crítica das outras mídias. O nivelamento cultural certamente implica promoção da cultura nacional, como difusão de um patrimônio comum e também por meio da provisão de fundos para produção autóctone.

O nivelamento informacional estabelece elevado grau de transparência na sociedade, tanto acerca do Estado e das empresas, quanto das condições de vida das coletividades, visando aferir a consecução das metas de desenvolvimento humano. A transparência é vital para o EDD e deve marcar o serviço público e os empreendimentos produtivos que têm apoio do Estado.

3.2 Inovação institucional para o desenvolvimento endógeno

A busca do desenvolvimento endógeno destaca a perspectiva inovadora da *função de construção de instituições*. A aceleração da acumulação de capital, a criação de novos setores produtivos e novos agentes econômicos, a realização de mudanças tecnológicas e a promoção de novas qualificações produtivas de empresas e

7. A redução da solidariedade social a meras transferências financeiras mina os fundamentos da sociabilidade (Habermas, 1987). A “economia social” é a parte da vida societária em que as pessoas cuidam umas das outras e por meio da qual a sociedade e o Estado organizam e provêm os recursos e serviços da assistência social (à criança, ao jovem, ao aposentado, ao idoso e ao indivíduo relativamente e/ou temporariamente incapacitado), de forma que cada adulto sadio ocupa uma posição dentro desta “economia social”, além da posição ocupada no sistema econômico (Unger, 2008, p. 30-31). Para definir este conjunto de atividades de assistência e previdência social, optou-se por utilizar a denominação “economia social” e não a expressão original de Unger, “economia solidária”.

trabalhadores requerem um conjunto de instituições que serão o veículo das ações desenvolvimentistas. O Estado atua como formulador de regras e normas e como instituidor de organizações que vão favorecer, apoiar, impulsionar ou dirigir o processo de desenvolvimento. O EDD corresponde a um novo padrão de Estado, que guarda semelhanças com as formas históricas conhecidas do Estado capitalista, mas não corresponde ao ED clássico, ao Estado de bem-estar social ou ao Estado regulatório liberal. É provável que os países subdesenvolvidos não possam realizar a meta de crescimento com inclusão social e alcançar a expansão das liberdades e das oportunidades, no âmbito estreito das formas institucionais da economia de mercado, da democracia representativa e da sociedade civil livre, tal como estabelecidas nos países ricos do Atlântico Norte (Unger, 2008, p. 15-17, 75-76). Apenas um conjunto particular de inovações, na organização de sociedades, economias e políticas contemporâneas, pode abrir caminho para o desenvolvimento endógeno.

O fornecimento de serviços de educação e saúde de qualidade requer complexas capacidades estatais e intervenções mais profundas e mais intrusivas, social e politicamente, que a política industrial. Isto implica que o Estado deverá ter tanto um significativo poder infraestrutural – de buscar e de fornecer coisas dentro da sociedade – quanto um significativo poder discricionário – de fazer indivíduos e grupos obedecerem voluntariamente seus comandos (Evans e Heller, 2013, p. 7-8; Mann, 1984).

Furtado (1984, p. 124) indica três condições que as instituições nacionais devem assegurar para encaminhar o desenvolvimento pelo caminho da endogeneidade, além de autonomia para limitar a apropriação externa do excedente. São necessárias “*estruturas de poder* que evitem a canalização do essencial do excedente para o processo de modernização, assegurem um nível relativamente alto de poupança e definam objetivos a serem alcançados a médio e longo prazos, abram o caminho da homogeneização social” (grifo nosso). Para tanto, a democracia política, assegurando as metas de desenvolvimento humano, barra as tendências socialmente excludentes e promotoras do privilégio que acompanham a difusão da civilização industrial. Furtado aponta também “certo grau de descentralização das *estruturas econômicas* requerido para a adoção de um sistema de incentivos capaz de assegurar o uso do potencial produtivo” (grifo nosso), reafirmando a importância dos mercados. Por fim, Furtado conclui indicando que o desenvolvimento endógeno requer “*estruturas sociais* que abram espaço à criatividade num amplo horizonte cultural e gerem forças preventivas e corretivas dos processos de excessiva concentração do poder” (grifo nosso), o que corresponde à liberdade associativa e criativa da sociedade civil e seu empoderamento frente ao Estado.

3.2.1 Democracia histórica e progressiva

Uma democracia pode assumir variadas configurações institucionais, enquanto forma de organização do poder na qual os indivíduos gozam de liberdades instrumentais básicas e vigora uma efetiva competição eleitoral – poliarquia (O'Donnell, 1998). É preciso pensar com autonomia as instituições da democracia, que representam em si mesmas um progresso. A rejeição de uma ordem democrática, mesmo em nome de projetos de reforma que introduziriam mais igualdade, corre o risco de implicar uma regressão societária, como no destino das revoluções socialistas, estabelecidas a partir de “ditaduras revolucionárias” que liquidaram a democracia e trouxeram muito pouca igualdade (Fausto, 2002; 2007).

Eleições livres e justas são uma condição crítica para a sociedade civil exercer controle sobre os governantes e evitar a permanente captura do poder por grupos particulares da elite. Contudo, as condições da poliarquia são insuficientes para assegurar o tipo de controle social do Estado requerido para sua atuação na realização do desenvolvimento endógeno. Uma poliarquia pode ser apenas uma democracia representativa elitista, como no modelo hegemônico liberal, cujas práticas degradadas formam parte da crise contemporânea da democracia histórica, com suas duas patologias: o absenteísmo e a ausência do sentimento de representação entre os eleitores (Santos e Avritzer, 2002, p. 43).

As insuficiências da democracia representativa, em suas formas atuais, precisam ser enfrentadas por meio de sua combinação com as formas de democracia direta, mesmo em estados maiores e mais populosos, nos diferentes níveis de governo.⁸ “A democracia direta não suplanta a representativa – a enriquece” (Unger, 2008, p. 89). Portanto, é necessário também um programa de reformas das instituições representativas e revigoramento dos partidos. A realização do potencial existente na representação só pode se efetivar por meio da política partidária qualificada, na qual os partidos integram parcelas da multidão, unificando ideais e interesses. Dessa forma, o povo soberano pode se tornar permanentemente presente, como agente de influência e supervisão mesmo estando fora dos organismos e aparelhos de Estado (Loureiro, 2010, p. 308). Pode-se conceber uma “política democrática de alta energia” (Unger, 2008), com arranjos políticos e regimes eleitorais que elevem permanentemente o nível de participação popular organizada na política, engajem o eleitorado geral e os partidos na rápida resolução de impasses entre os ramos de governo, com acesso ampliado e gratuito de partidos e movimentos de massa organizados aos meios de comunicação.

8. Formas densas de articulação entre democracia representativa e democracia participativa baseiam-se na sua complementaridade e favorecem a expressão e a defesa de interesses e identidades socialmente subalternas. “[A]rranjos participativos permitem a articulação entre argumentação e justiça distributiva e a transferência de prerrogativas do nível nacional para o nível local e da sociedade política para os próprios arranjos participativos” (Santos e Avritzer, 2002, p. 76).

As eleições não devem esgotar os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos nem são suficientes para assegurar a representação de suas diferenças de condições sociais e perspectivas culturais. No envolvimento da população com as decisões e realizações do Estado, a deliberação pode ser pensada e viabilizada em vários níveis, especialmente na base comunitária local, visando, em última instância, ao autogoverno. Nesta combinação institucional, a democracia se fortalece pela elevação do nível de engajamento popular organizado e pela agilidade na ruptura de impasses, convocando a todos para conhecer, discutir e participar das decisões. O propósito é estabelecer entre os cidadãos a experiência de protagonismo, que deveria ser estimulada em todas as instâncias da vida social, evitando o esvaziamento da democracia decorrente do controle da burocracia sobre a política (Santos e Avritzer, 2002, p. 48).

A possibilidade de o Estado fornecer serviços coletivos sociais de qualidade depende tanto de sua capacidade técnica quanto do aprofundamento da democracia (Evans e Heller, 2013). Por esta via, o Estado pode lograr um enraizamento social favorável a um programa de metas de desenvolvimento humano. A pressão política democrática contribui para estabelecer sistemas efetivos para o fornecimento de serviços públicos e seu controle local. Favorece a coordenação entre Estado e sociedade civil, incentivando a cooperação e estabelecendo o tipo de sintonia fina (via múltiplos canais de informação contínua sobre resultados) que é crítica para a construção de formas efetivas de intervenção e para a eficiência das políticas públicas (Evans e Heller, 2013). Visto que as políticas de desenvolvimento implicam disputas e conflitos, o modo como as preferências são formadas e as escolhas sociais estabelecidas torna-se crucial para o sucesso das políticas públicas, conferindo um valor especial aos processos de deliberação e coordenação.

3.2.2 Reconstrução social dos mercados

O programa do desenvolvimento endógeno realiza-se a partir das condições de uma economia capitalista de mercado, marcada pela heterogeneidade estrutural e por peculiaridades históricas e institucionais de cada país. Este programa desdobra-se em três formas de ação frente aos mercados: *i*) regulamentar e disciplinar os mercados existentes em função de escolhas sociais sobre o uso do trabalho e dos recursos naturais, bem como sobre as finalidades do desenvolvimento; *ii*) compensar as desigualdades extremas de condições de vida reforçadas ou produzidas pelo mercado; e *iii*) reorganizar o mercado, tornando-o real, de mais modos, para mais gente (Unger, 2005).⁹

9. Os dois primeiros níveis compreendem funções econômicas ordinárias do Estado, de caráter alocativo e regulatório (em função da existência de bens públicos, externalidades) ou distributivo. No nível *i*) situa-se também a realização das políticas produtivas (política industrial, tecnológica, de comércio exterior, de capacitação e inclusão produtiva).

O propósito central da regulação pública sobre a atividade econômica privada é conter as tendências destrutivas das relações capitalistas sobre o ambiente natural e as condições pessoais de vida, defrontando-se, principalmente, com as grandes corporações nacionais e transnacionais. Sobre elas, a democracia autorizará o Estado a efetuar um controle social por meios legais que imponham uma gestão transparente nos aspectos contábil, trabalhista e ambiental, estabelecendo a responsabilização plena perante empregados e usuários e determinando a participação dos primeiros nos lucros corporativos. Com apoio na mobilização popular e em novos dispositivos legais, os consumidores podem conquistar espaços de poder nas empresas enquanto cidadãos usuários, na forma de conselhos de fiscalização e controle de qualidade. Da mesma forma, as políticas públicas devem valorizar e publicizar os compromissos de responsabilidade social das empresas, mediante um marco institucional que as comprometa realmente com os direitos de consumidores e trabalhadores e com recursos para fomentar atividades escolhidas pelas comunidades.

É preciso ir além da regulação dos mercados. Se a liberdade de mercado representa nominalmente e, acompanhada de outras liberdades, também realmente uma condição relativamente favorável à emancipação do indivíduo despossuído, sabe-se que as formas mercantis podem ser excludentes e opressivas, especialmente se o mercado está dominado pelas relações sociais capitalistas. Com o monopólio capitalista sobre os meios de produção, a liberdade de mercado se interverte em subordinação e opressão para os indivíduos desprovidos de capacidades e recursos. A competição no mercado nunca ocorre sobre bases igualitárias e tende a aprofundar as desigualdades, sendo a exclusão social uma possibilidade real. Desigualdade econômica e exclusão social podem ser enfrentadas com políticas distributivas, que são ética e praticamente importantes, mas possuem apenas um caráter compensatório.

Para democratizar a economia de mercado é preciso inovar o arranjo institucional que a define,¹⁰ mais que meramente regulamentá-la em sua forma presente ou compensar suas desigualdades por meio de transferências posteriores (Unger, 2008). O desenvolvimento endógeno precisa enfrentar o desafio de enraizar igualdade e inclusão na lógica organizada do crescimento econômico e da inovação tecnológica, mediante a reorganização institucional. Isto pode ser feito com o uso ativo dos poderes de Estado para reconfigurar os mercados, viabilizando sua democratização e a experimentação de novas formas de organização produtiva e social (Unger, 2008, p. 30 e 42), com inovações institucionais que alteram as bases da oferta e estendem radicalmente o acesso aos mercados, identificando, desenvolvendo

10. Uma economia de mercado não pode criar suas próprias pressuposições, incluindo suas pressuposições institucionais (Chang, 2002; Unger, 2008, p. 143). É inteiramente arbitrário onde e como traçar a linha entre as associações aceitáveis ou não entre Estado e empresas privadas. O mercado é uma construção política, estabelecida socialmente na forma de uma específica estrutura de direitos e obrigações, que define quem participa, em que condições e o que pode ou não ser transacionado (Chang, 2002).

e propagando os experimentos produtivos e as inovações tecnológicas. As condições de possibilidade da ação do EDD na estruturação dos mercados dependem tanto da estrutura de classes, poderes sociais e interesses estabelecidos, quanto das ideologias que animam os sujeitos sociais (Chang e Evans, 2000).

3.2.3 Instituições desenvolvimentistas de vanguarda

As instituições de um EDD são “de vanguarda” porque é preciso contar com certas instituições que favoreceram o sucesso do ED no século XX (Chang, 2004), adaptando-as, mas também ir além delas, criando novos arranjos institucionais adequados às circunstâncias nacionais e capazes de materializar seus próprios objetivos desenvolvimentistas. Sem instituições formais adequadas, não é possível construir e direcionar as capacidades estatais. Sem estas capacidades, o Estado não pode cumprir as funções desenvolvimentistas e o desenvolvimento endógeno não se realiza. A sociedade nacional que se determina para alcançar o desenvolvimento endógeno deve percorrer um longo caminho original de construção institucional.

3.3 Burocracia pública

Burocracias públicas coerentes e competentes são ainda mais importantes que foram para o ED. A inserção social do Estado, com suas inúmeras agências articuladas a uma diversidade de atores particularistas presentes na sociedade civil, requer uma burocracia pública autônoma, capaz de resguardar as metas traçadas por governos e processos deliberativos. A transparência das atividades estatais é decisiva para tal resguardo, sendo também uma segurança dos cidadãos contra a apropriação dos recursos públicos pelas corporações de servidores. Sem uma burocracia pública de qualidade, os serviços públicos que expandem as capacidades humanas não serão efetivamente concebidos, muito menos fornecidos (Evans e Heller, 2013). A capacidade estatal para realizar tais políticas não guarda correlação necessária com o tamanho das estruturas estatais, mas, sim, com a capacidade de coordenação da burocracia, no papel de articuladora de forças sociais e coletividades, progressivamente auto-organizadas. A necessidade do enfrentamento à corrupção vem reforçar a importância da democracia, da transparência e do controle público civil, que constituem a chave para um Estado sem (ou com pouca) corrupção, tendo em vista as grandes dificuldades de estruturar e manter sistemas administrativos internos de controle e fiscalização.

O Estado deveria experimentar com o novo e o difícil na provisão de serviços públicos, favorecendo a participação de agentes privados ou das coletividades diretamente na organização e provisão dos bens e serviços de menor complexidade (Unger, 2008). A organização dos serviços de saúde e educação pode envolver o estímulo público à formação de novas entidades prestadoras de serviços, que não precisam tomar a forma de empreendimentos capitalistas. No âmbito dos serviços

e bens públicos, a oferta poderia progressivamente abandonar os serviços padronizados produzidos diretamente pelo Estado, para um esquema de provisão por fornecedores privados (empresariais ou não), seguindo padrões de desempenho socialmente definidos e custeada por orçamentos adequados aos serviços, com transparência plena, supervisão dos agentes públicos e controle dos usuários. Existem inúmeras formas não estatais de prestação de serviços públicos que geralmente são mais eficazes e de menor custo, além de contarem com flexibilidades infinitamente superiores (Accurso, 2007, p. 36).

3.3.1 Empresas e agências estatais

Empresas estatais são importantes para o desenvolvimento endógeno, assegurando o controle sobre importantes recursos produtivos, para utilizá-los de acordo com finalidades estratégicas nacionais. Certo tipo de empresa estatal deveria prover um insumo especial de uso geral: suporte técnico e gerencial de nível médio e superior à produção nacional, especialmente aos empreendimentos de inclusão produtiva e a uma nova classe empresarial, apoiando o empreendedorismo privado (coletivo e individual). Para os serviços públicos concedidos ou aqueles que a sociedade vier a conceder a prestadores privados, as agências de regulação podem representar um modo apropriado para o controle dos cidadãos sobre a prestação e os resultados destes serviços.

3.3.2 Instituições financeiras e de fomento empresarial

O financiamento dos investimentos é central em qualquer projeto de desenvolvimento endógeno. Sua realização requer uma política monetária bem conduzida e um sistema de crédito adequado, com vários tipos de bancos públicos, direção do Banco Central favorável à expansão da produção e da ocupação, bem como um tipo de regulação prudencial e impositiva que favoreça uma alta alavancagem dos empréstimos. É preciso operar em duas frentes: com bancos de desenvolvimento à maneira clássica (Amsden, 2009), mas também com outras instituições financeiras desenvolvimentistas, focadas na inovação das formas empresariais, na economia solidária e no empreendedorismo. O crédito público, além de alcançar pequenas e médias empresas produtivas e grandes grupos capitalistas (quando comprometidos com a estratégia nacional de desenvolvimento), deve assegurar o financiamento aos projetos à economia solidária e ao microcrédito, cumprindo um papel insubstituível no fomento a novas formas de propriedade coletiva e organização produtiva.

As instituições financeiras devem atuar para estreitar a relação entre finanças e produção e reverter a tendência produzida pela hegemonia financeira rentista na acumulação de capital (Unger, 2008, p. 78; Braga, 1993; Chesnais, 1998). O Estado deve constituir um Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), para dar visibilidade ao esforço produtivo e à sua canalização ao financiamento do desenvolvimento, pelas diferentes instituições financeiras capazes de fomentar

atividades produtivas e de serviços em variados setores e escalas e diversa natureza social dos empreendimentos. Um conjunto de fundos subsidiários, eventualmente conjugados com centros de suporte, intermediando entre o Estado e as empresas privadas, pode ter papel de relevo na redefinição institucional do mercado e na promoção de novos agentes empresariais (Unger, 2008, p. 84 e 99). A criação do FND, seu gerenciamento e a criação de instituições financeiras tradicionais ou inovadoras são tarefas de Estado com a envergadura de uma secretaria especial ou ministério.

3.3.3 Universidades e centros de pesquisa públicos

Nas ações que caracterizaram o ED clássico no Leste Asiático, foram evidentes os vínculos do ensino superior com a produção industrial, formando quadros nas áreas das ciências básicas e nas engenharias. Também os centros públicos de pesquisa, de variados tipos, cumpriram um papel importante para a qualificação da produção industrial. Em larga medida, cumpriram-se as tarefas tecnológicas necessárias ao desenvolvimento endógeno, ao se viabilizar a apropriação de tecnologias desenvolvidas no centro para as finalidades produtivas e estratégicas nacionais. De modo geral, a tarefa central da universidade e dos centros de pesquisa públicos é viabilizar a apropriação nacional da ciência produzida no centro, perseguindo seu domínio, enquanto se permitem pensar e encaminham o ensino e a pesquisa por outras vias, de conveniência e necessidade nacionais, apoiando empresas nacionais, as novas formas de organização da produção mercantil e os projetos socioeconômicos de inclusão produtiva.

Tais instituições devem cumprir também um importante papel na formação dos quadros do Estado e na formulação científica contra-hegemônica. A apropriação das teorias e ciências do centro capitalista procede por meio do aprendizado crítico, combatendo às “fórmulas universais ministradas pelas elites do Atlântico Norte – particularmente Washington, Wall Street e as universidades dos Estados Unidos” (Unger, 2008, p. 152). Estas instituições do EDD também devem voltar-se à produção de tecnologias que viabilizem transparência e circulação das informações nos níveis público e privado, bem como na promoção de tecnologias de livre acesso, que favoreçam a organização de redes sociais aplicadas às tarefas de gestão e fiscalização de interesse público (governo eletrônico).

3.3.4 Organismo piloto das políticas industrial e de comércio exterior

A realização do desenvolvimento endógeno pode replicar o ED clássico na formação de um organismo piloto das políticas produtivas. Um comitê de Estado, que reúna dirigentes públicos eleitos ou quadros públicos, ao lado dos representantes dos principais grupos empresariais privados nacionais, deve funcionar como espaço de articulação, informação e imposição negociada da diretriz produtiva que interessa ao desenvolvimento endógeno. Diferentemente do ED clássico, o funcionamento

deste organismo piloto não tem autonomia para traçar as políticas produtivas à revelia das decisões mais amplas da sociedade, pois o Estado apoia-se em bases sociais mobilizadas para o desenvolvimento endógeno, para imprimir diretrizes de desenvolvimento industrial convergentes com as metas de desenvolvimento humano.

3.3.5 Fórum da Agenda Nacional de Desenvolvimento

As discussões sobre as grandes metas nacionais do desenvolvimento endógeno devem ser organizadas de modo público, representativo e pedagógico. Um fórum deve ser estruturado, por iniciativa da presidência e/ou do parlamento, reunindo ampla representação da sociedade civil e das classes capitalistas e trabalhadoras, para formular a Agenda Nacional do Desenvolvimento e acompanhar sua execução por meio das iniciativas legislativas e das políticas públicas, em combinação com os poderes executivos, nas esferas nacional e infranacional, procedendo sua contínua revisão. Este fórum não substitui a democracia representativa, mas busca agregar informações e conhecimentos, além de encontrar consensos possíveis, elucidar as diferenças ideológicas e equacionar os impasses sociais para permitir soluções institucionais. As atividades do fórum, públicas e documentadas, devem estar em conexão direta com a cidadania, valendo-se dos meios de comunicação de massa para organizar e realizar grandes debates e manifestações que contribuam para amadurecer as escolhas nacionais.

4 BASES SOCIAIS E FUNDAMENTOS IDEOLÓGICOS DO EDD

Reformas institucionais e ações estatais como as indicadas podem se tornar realidade somente com elevada e organizada mobilização popular. A realização de políticas públicas que promovam o desenvolvimento endógeno implica a inversão das prioridades do Estado, desafiando o grande capital e os grupos sociais poderosos. O foco na expansão das capacidades humanas pode colocar o Estado democrático em articulação com as lutas sociais e os setores populares. A capacidade do Estado, sua habilidade em formular e perseguir metas coletivas, depende de um amplo enraizamento social – os vínculos interativos que conectam o aparato do Estado política e administrativamente à sociedade civil (Evans e Heller, 2013, p. 10). Os laços com as elites industriais podem não ser suficientes, pois as tarefas do Estado são mais amplas que cumprir um programa produtivo e industrial. Ademais, tais alianças podem ser contraproducentes para as finalidades de desenvolvimento humano, no caso de uma oposição destas elites ao desenvolvimento endógeno. Contudo, este processo pode ser compatível com algumas estratégias de acumulação capitalista, configurando-se como transformação social promovida por um Estado com bases sociais pluriclassistas.¹¹

11. Como propõe Fajnzylber (1983; 1990), é concebível um caminho de desenvolvimento produtivo assentado na criatividade e na inovação, tendo como eixo a expansão da produção industrial e agrícola para atender um mercado de massas, que reversamente abriga as bases sociais mais amplas do desenvolvimento endógeno.

As bases sociais nacionais para o desenvolvimento endógeno são reais em grande parte dos países do hemisfério Sul. Tais bases consistem de trabalhadores e nações que querem abrir e seguir seus próprios caminhos (Unger, 2008, p. 41). A perspectiva da classe trabalhadora combina prosperidade com aspirações de autonomia, a vontade de escapar do confinamento e das humilhações de uma vida de trabalho, o desejo de desenvolver a subjetividade, ter uma vida plena de consciência, encontro e luta (Unger, 2008, p. 53). É preciso romper com a naturalização das formas sociais capitalistas e formular um programa de desenvolvimento que vá ao encontro destas aspirações em novos termos, por meio de arranjos institucionais favoráveis à mutação das formas de produção e troca, fornecendo-lhes um conjunto mais rico de instituições e práticas.

A sustentação social do EDD conta com classes trabalhadoras da cidade e do campo: operários industriais, assalariados urbanos e rurais, trabalhadores sem-terra e pequenos agricultores, trabalhadores autônomos urbanos, trabalhadores com pequenos negócios familiares, trabalhadores nos serviços de suporte às atividades formais de indústria e comércio e nos serviços pessoais, além dos miseráveis do campo e da cidade. Contudo, para viabilizar o EDD, vislumbra-se uma equação política complexa e ambígua de aprofundamento democrático (Evans e Heller, 2013, p. 4). Para forjar uma unidade nacional com bases sociais pluriclassistas e diversificadas, a construção do EDD implica abandonar a noção de que existe algum sujeito histórico simples, coerente e potencialmente eficaz que possa agir como interlocutor do Estado desenvolvimentista – seja a classe trabalhadora, seja a burguesia nacional – e admitir que o principal interlocutor do Estado é, de fato, o mais ambíguo e ambivalente dos atores: a “sociedade civil” (Evans e Heller, 2013). Suas complexas ambiguidades enquanto ator social compósito solapam qualquer fórmula simples para predizer como irá se desenrolar a política de sinergia entre um Estado democrático potencialmente desenvolvimentista e a sociedade civil nacional (Evans e Heller, 2013, p. 13-14). O desenrolar desta política dependerá das ideologias e dos valores que movem os grupos sociais referidos e os indivíduos à frente do Estado.

A ideologia capaz de dar fundamento ao desenvolvimento endógeno e a uma aliança de classes que lhe sirva de base é uma *ideologia desenvolvimentista* em que o progresso é medido explicitamente em termos de melhoria das condições de *vida para todos os cidadãos nacionais*. A base social do EDD deverá se configurar como uma articulação heterodoxa e fluida de variadas vertentes ideológicas que convergem para valorizar o “nacional” (Fajnzylber, 1983).

A proposição do desenvolvimento endógeno implica mobilizar amplos setores da sociedade civil, a partir de “valores universais”, de inspiração popular-burguesa e iluminista, vinculados às ideias de democracia, liberdade, justiça,

igualdade de oportunidades e fraternidade.¹² Assim, a perspectiva do EDD apoia-se em valores amplamente compartilhados pelas perspectivas político-filosóficas da social-democracia, do keynesianismo, do trabalhismo, do socialismo libertário, do anarquismo humanista e mesmo do liberalismo clássico, distinto do neoliberalismo.¹³ São valores que convergem com o “ideal progressista de uma perspectiva melhor para todos – uma possibilidade de assegurar as necessidades morais e materiais da vida; de trabalhar e de receber cuidados quando não se puder trabalhar; de se engajar nos assuntos da comunidade e da sociedade; de fazer nossas vidas algo que tenha valor a nossos próprios olhos” (Unger, 2008, p. 9).

Em suas variantes mais radicais, esse pensamento busca não somente uma reparação redistributiva da desigualdade e da exclusão, mas uma transformação social profunda, que aumente os poderes e amplie as oportunidades de homens e mulheres comuns, com base na gradual e cumulativa reorganização do Estado e da economia (Unger, 2008, p. 31). A tarefa teórica dessa esquerda renovada é formular um programa que responda à aspiração universal dos trabalhadores por mais oportunidades para seu crescimento. Um programa de reformas revolucionárias capaz de transformar instituições democráticas, economias de mercado e sociedades civis livres em meios para o desenvolvimento de novas e distintas formas de vida (Unger, 2008, p. 58).¹⁴ Trata-se de mobilizar consciências e forças sociais com vistas à construção de uma hegemonia do trabalho contra a propriedade capitalista, contra uma lógica especificamente capitalista de conferir sentido à atividade produtiva (e à vida), para desfazer a inversão entre meios e fins promovida pela civilização industrial, liquidar ou pelo menos neutralizar o capital, para construir uma sociedade democrática pluralista, com mercados e Estado socialmente regulados.

12. A rigor, presume-se que tal mobilização deve se configurar também a partir das conquistas intelectuais da esquerda no século XX. Contudo, não é nada óbvio quais são as lições e o aprendizado que a esquerda deveria extrair das experiências de revolução e reforma do século XX. Para uma abordagem pós-marxista inspiradora acerca do tema, ver Fausto (2007, cap. 14).

13. A perspectiva liberal clássica parte da liberdade criadora do homem e de uma certa visão de natureza humana que condena a alienação do trabalho, sendo herdeira da perspectiva iluminista e anterior à explicitação de todas as consequências da transformação social do trabalho em mercadoria. Por isto, preocupa-se em limitar o poder do Estado para assegurar a liberdade do indivíduo, mas não se preocupa em limitar o poder privado que igualmente pode tolher esta liberdade do indivíduo (Chomsky, 2007). Muito distinta é a perspectiva do neoliberalismo que, avessa às ideias de desenvolvimento humano e liberdades substantivas, faz o elogio da desigualdade social e defende a liberdade de mercado como anterior e mais fundamental que todas as outras liberdades.

14. “A paisagem institucional é muito mais maleável do que se crê” e a esquerda “não [deveria] aceitar nenhuma instituição estabelecida como imutável (Anderson, 1995, p. 198-199).” O pensador brasileiro-norte-americano, Roberto Mangabeira Unger, desde a esquerda, teorizou este traço histórico mais sistematicamente que qualquer pensador da direita, dando-lhe uma fundamentação histórica e filosófica de grande envergadura (Anderson, 1995, p. 199; Anderson, 2002). “A sociedade não é dada, mas feita; as estruturas da sociedade e da cultura são uma espécie de luta congelada, que resulta da contenção e interrupção do combate prático ou espiritual” (Unger, 2008, p. 22).

5 CONCLUSÃO

As possibilidades de construção de um EDD radicam nas condições históricas de cada nação. Tal construção é coetânea à transformação da sociedade capitalista subdesenvolvida em busca da endogeneidade no processo de desenvolvimento, vislumbrada aqui enquanto progressão democrática nacional. A meta do desenvolvimento endógeno resgata o sentido original das propostas de superação do subdesenvolvimento: a mobilização de forças produtivas latentes e recursos presentes na cultura nacional, no seio da massa popular, que passa a se mover como povo que luta pelo seu próprio desenvolvimento, como sociedade civil engajada na mudança que melhora a vida de todos.

A dimensão oculta do desenvolvimento é a criação de valores espirituais substantivos. Somente uma cultura nacional que expresse a identidade real de um povo é capaz de indicar as finalidades da vida e fundamentar as práticas sociais em valores humanos compartilhados. A cultura nacional inclui as capacidades técnicas e produtivas, mas também o fundo simbólico comum para a disputa de valores e perspectivas, que pode colocar os fins do desenvolvimento. A primazia da técnica e a centralidade da produção na dominação social capitalista ocultam a importância da cultura não produtiva. Por isto, a criação de valores substantivos é a dimensão oculta do processo de desenvolvimento, e as possibilidades de desenvolvimento endógeno de um povo residem na sua identidade cultural, sem a qual estará reduzido à condição de consumidor de bens culturais concebidos por outros povos (Furtado, 1984, p. 32).

O programa do desenvolvimento endógeno e a transformação do Estado pela democracia consistem numa perspectiva construtiva e processual, que oferece respostas práticas e possibilidades concretas de ação. Tanto quanto “um outro mundo é possível”, há chance histórica para a construção do EDD, num processo histórico progressivo e não linear. A proposição de um EDD corresponde à construção de um programa de ação capaz de conectar as ações individuais e coletivas e suas reivindicações de sentido anticapitalista com as ações e políticas de governos populares em Estados democráticos, fomentando novas relações sociais, à margem das relações estabelecidas e em combate a estas. Para tanto, será preciso imaginação institucional capaz de inspirar grupos e indivíduos a estabelecer novas práticas sociais, no mercado e no Estado.

REFERÊNCIAS

ACCURSO, Cláudio F. **Questões econômicas de Estado**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

_____. Desenvolvimento, Estado e democracia. In: SEMINÁRIO NACIONAL DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DEMOCRACIA NO BRASIL, 1., 26-28 abr. 2010. **Anais...** Porto Alegre: Ipea/FCE, 2010. Mimeografado.

AMSDEN, Alice. The State and Taiwan's economic development. *In*: EVANS, Peter; RUESCHMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Eds.). **Bringing the State back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

_____. **Asia's next giant**: South Korea and late industrialization. Oxford: Oxford University Press, 1989. Disponível em: <<http://goo.gl/fktvhl>>.

_____. **A ascensão do “resto”**: os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia. São Paulo: Editora da UNESP, 2009.

ANDERSON, Perry. Pós-neoliberalismo. *In*: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

_____. Roberto Mangabeira Unger: a política do engrandecimento. *In*: _____. **Afinidades eletivas**. São Paulo: Boitempo, 2002.

BRAGA, José C. de Souza. A financeirização da riqueza: a macroestrutura financeira e a nova dinâmica dos capitalismos centrais. **Economia e sociedade**, Campinas, v. 2, p. 25-58, 1993.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia nacional e desenvolvimento. **Revista de economia política**, v. 26, n. 2, p. 203-230, abr./jun. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/S8VoHo>>.

CHANG, Ha-Joon. **The political economy of industrial policy**. London: MacMillan Press, 1994.

_____. The economic theory of the developmental state. *In*: WOO-CUMINGS, Meredith (Org.). **The Developmental State**. Nova Iorque: Cornell University Press, 1999.

_____. Rompendo o modelo: uma economia política institucionalista alternativa à teoria neoliberal do mercado e do Estado. *In*: ARBIX, Glauco *et al.* (Orgs.). **Brasil, México, África do Sul, Índia e China**: diálogo entre os que chegaram depois. São Paulo: UNESP; EDUSP, 2002.

_____. Institutional foundations for effective design and implementation of selective trade and industrial policies in the least developed countries: theory and evidence. *In*: _____. **Globalisation, economic development and the role of the State**. London: Zed Books, 2004.

CHANG, Ha-Joon; EVANS, Peter. **The role of institutions in economic change**. Oslo, Aug. 2000. Disponível em: <<http://goo.gl/9Klkn3>>.

CHESNAIS, François (Coord.). **A mundialização financeira**: gênese, custos e riscos. São Paulo: Xamã, 1998.

CHOMSKY, Noam. **O governo no futuro**. Rio de Janeiro: Record, 2007.

DEYO, Frederic C. Labor and development policy in East Asia. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 505, Sept., p. 152-161, 1989.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua nova**: revista de cultura e política, n. 28-29, abr. 1993. Disponível em: <<http://goo.gl/2hTDsq>>.

_____. Collective capabilities, culture, and Amartya Sen's development as freedom. **Studies in comparative international development**, v. 37, n. 2, p. 54-60, 2002.

_____. Além da “monocultura institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 9, jan./jun. 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/Np2OQK>>.

_____. The challenges of the institutional turn: new interdisciplinary opportunities in development theory. In: NEE, Victor; SWEBERG, Richard (Eds.). **The economic sociology of capitalist institutions**. Princeton: Princeton University Press, 2005. p. 90-116.

EVANS, Peter; HELLER, Patrick. **Human development, state transformation and the politics of the developmental state**. Oxford: Oxford University Press, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/J8mx2W>>.

FAJNZYLBER, Fernando. **La industrialización trunca de América Latina**. México: Nova Imagem, 1983.

_____. **Industrialización em América Latina**: de la caja “negra” ao “casillero vacío” – Comparación de patrones contemporáneos de industrialización. Santiago do Chile: ONU, 1990. (Série Cadernos da Cepal, n. 60).

FAUSTO, Ruy. **Marx**: lógica e política – investigações para uma reconstituição do sentido da dialética. São Paulo: Editora 34, 2002. Tomo III. Disponível em: <<http://goo.gl/Hvdf35>>

_____. **A esquerda difícil**. São Paulo: Perspectiva, 2007.

FURTADO, Celso. **Dialética do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

_____. **Análise do “modelo brasileiro”**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975. 5ª edição.

_____. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 7. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979.

_____. **Criatividade e desenvolvimento em época de crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

HABERMAS, Jürgen. A nova intransparência: a crise do Estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 18, p. 103-114. set. 1987. Disponível em: <<http://goo.gl/Sgu8XZ>>.

_____. Três modelos normativos de democracia. **Lua nova: revista de cultura e política**, n. 36, 1995. Disponível em: <<http://goo.gl/ppsPV8>>.

HIRSCHMAN, Albert O. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

JOHNSON, Chalmers. **MITI and the Japanese Miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975**. Stanford: Stanford University Press, 1982.

KOHLI, Atul. Where do high-growth political economies come from? The Japanese lineage of Korea's "Developmental State". In: WOO-CUMINGS, Meredith (Ed.). **The Developmental State**. New York: Cornell University Press, 1999.

KIM, Eun Mee. Limits of the authoritarian developmental state of South Korea. In: EDIGHEGI, O. (Ed.). **Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentials and challenges**. Cidade do Cabo: HSRC Press, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/ibvBv8>>.

LEFTWICH, Adrian. Bringing politics back in: towards a model of developmental state. **The journal of development studies**, v. 31, n. 3, p. 400-427, fev. 1995.

LOUREIRO, Maria Rita Democracia e políticas públicas: o papel da burocracia e dos partidos políticos. In: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estado, instituições e democracia: democracia**. Brasília: Ipea, 2010. p. 305-336. Disponível em: <<http://goo.gl/3UK5TY>>.

MANN, Michael. The autonomous power of the State: its origins, mechanisms and results. **European journal of sociology**, v. 25, n. 2, p. 185-213, Nov. 1984. Disponível em: <<http://goo.gl/QqVf2b>>.

MYRDAL, Gunnar. **O estado do futuro: o planejamento econômico nos Estados de bem-estar e suas implicações internacionais**. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

O 'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua nova: revista de cultura e política**, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <<http://goo.gl/6sFYTC>>.

PRZEWORSKY, Adam. **Capitalismo e social-democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

_____. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

SANTOS, Boaventura de S.; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2002.

SEN, Amartya. The possibility of social choice. **American economic review**, v. 89, n. 3, p. 349-378, jun. 1999.

_____. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

UNGER, Roberto Mangabeira. **O que a esquerda deve propor**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2008.

WADE, Robert. **El mercado dirigido**: la teoría económica e la function del gobierno en la industrialización del Este de Asia. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

WHITE, Gordon. Constructing a democratic Developmental State. *In*: ROBINSON, M.; WHITE, G. **The democratic developmental state**: political and institutional design. Oxford: Oxford University Press, 1998.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

EDIGHEJI, Omano. (Ed.). **Constructing a democratic developmental state in South Africa**: potentials and challenges. Cidade do Cabo: HSRC Press, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/ibvBv8>>.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

ROBINSON, Mark; WHITE, Gordon. The democratic Developmental State: political and institutional design. Oxford: Oxford University Press, 1998.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como expansão de capacidades. *In*: PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Desenvolvimento humano**: leituras selecionadas. Belo Horizonte: IDHS-PUC; PNUD, 2008.

WOO-CUMINGS, Meredith (Ed.). **The developmental state**. New York: Cornell University Press, 1999.

Parte III

**ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE
POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO:
ESTUDOS DE CASO**

DEMOCRACIA, ARENAS DECISÓRIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS: O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Maria Rita Loureiro
Vinicius Macário
Pedro Henrique Guerra

1 INTRODUÇÃO

O programa habitacional Minha Casa Minha Vida (MCMV), lançado no Brasil nos últimos anos dentro do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para dinamizar a economia e gerar empregos, mediante produção de moradias populares subsidiadas pelo governo, representou uma mudança significativa no padrão decisório vigente nas políticas desenvolvimentistas do passado e, em especial, na política habitacional contida no chamado “modelo BNH”.¹

Cabe lembrar, ainda que brevemente, que o BNH foi criado em 1964, logo no início do regime militar, com o objetivo de financiar a aquisição da casa própria para as populações de baixa renda. Com esta política o governo pretendia responder e controlar as pressões populares por moradia, pois o *deficit* habitacional naquele período já era grande e crescia com o processo de urbanização acelerado. Sendo o primeiro órgão de alcance nacional a instituir uma política habitacional para todo o país, o BNH tinha como base o Sistema Financeiro Habitacional (SFH). Este sistema captava recursos advindos de duas fontes principais: *i*) do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), um tipo de poupança compulsória constituída por depósitos correspondentes a 8% dos salários dos trabalhadores formalizados para financiar moradias destinadas à população de baixa renda; e *ii*) do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), fundo de poupança voluntária, para financiar o setor de classes média e alta (Arretche, 1990; Azevedo e Andrade, 1982).

Como a literatura já apontou fartamente, esse programa fracassou em seus objetivos sociais de promover moradia para a população de baixa renda, na medida em que acabou sendo atrelado à orientação econômica de ativar o mercado interno por meio da construção civil e à lógica empresarial voltada para o financiamento aos segmentos de média e alta renda, mais compatíveis com a

1. Banco Nacional da Habitação (BNH).

geração de lucros para seus empreendedores.² Assim, em 1975, dez anos depois de seu lançamento, o BNH só destinava 3% dos seus recursos para famílias com rendimentos abaixo de cinco salários mínimos (SMs), enquanto os mutuários com rendimentos superiores a vinte salários foram os grandes beneficiados.³

Do ponto de vista dos arranjos institucionais de decisão, o modelo BNH, forjado no contexto autoritário, foi marcado por arenas decisórias extremamente centralizadas, como ocorreu especialmente no governo Geisel, quando apenas dois colegiados – o Conselho de Desenvolvimento Econômico e o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS), comandados de forma discricionária pelo próprio presidente da República – definiam todas as prioridades das políticas governamentais, procurando, assim, controlar e racionalizar a ação da burocracia (Codato, 1997). Mesmo no período anterior, de maior fragmentação do processo decisório, quando Delfim Netto comandou o Ministério da Fazenda, transformando o Conselho Monetário Nacional (CMN) no mais importante núcleo decisório do governo, em “câmara corporativa de acomodação das demandas dos diferentes grupos” (Vianna, 1987, p. 127), apenas certos segmentos empresariais aí participavam e influenciavam as políticas públicas.

Tomando para confronto esse padrão decisório vigente no período autoritário, este capítulo focaliza os arranjos institucionais do novo programa habitacional do país, examinando-os tanto do ponto de vista democrático quanto de sua efetividade para alcançar os objetivos propostos. Ou seja, indaga se tais arranjos incentivam ou não a participação mais ampla de uma pluralidade de atores nela envolvidos e se eles favorecem ou não a coordenação de sua implantação e o alcance das metas propostas.

Do ponto de vista teórico, ancora-se aqui nas formulações da teoria democrática contemporânea relativas aos impactos dos desenhos institucionais sobre os resultados das políticas públicas. Assim, pode-se mencionar o confronto que Lijphart (1999) realiza, com base em estudo empírico, entre o desempenho das democracias de tipo majoritária, mais concentradoras do poder no Executivo, com os arranjos institucionais de democracias que ele denomina consociativas, nas quais o poder de decisão está mais fragmentado. Contrariando a visão convencional, o autor indica que não há comprovação de que a democracia majoritária seja de

2. Como foi comentado, “o Sistema Financeiro Habitacional, desde o próprio nome, representa um perigoso equívoco. A questão da habitação não é financeira, mas social” (Magalhães, 1985, p. 213).

3. Entre as inúmeras críticas apontadas ao modelo BNH/SFH, a política de subsídios também foi alvo de questionamento, pois seu sentido social foi invertido com os descontos nas prestações e no Imposto de Renda (IR), situação esta em que as populações de rendas médias e altas acabavam por ser as mais beneficiadas. Como estes subsídios foram aplicados indiscriminadamente a todos os financiamentos habitacionais, independentemente de seu montante, isto implicava que quanto maior o montante do financiamento, maior o volume do subsídio (Arretche, 1990). Outros comentários vão para mesma direção: “O financiamento concedido pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) foi um privilégio para aqueles que conseguiram adquirir um imóvel em condições facilitadas por juros praticamente negativos, graças à combinação de uma correção monetária inferior à real com os outros ‘incentivos’ fiscais adicionais” (Bolafigli, 1979, p. 178).

qualidade superior, tampouco que a rapidez do processo, alcançada neste modelo majoritário (pela redução do número de atores políticos que podem influenciar as decisões), gera necessariamente melhores resultados nas políticas governamentais.

Políticas apoiadas em amplos consensos são mais propensas de serem implementadas com maior sucesso e a seguir seu curso do que políticas impostas por um governo que toma decisões contrárias aos desejos de importantes setores da sociedade (Lijphart, 1999, p. 260, tradução nossa).⁴

Também questionando normativamente o modelo majoritário de democracia que supõe dedutivamente a existência de um *trade-off* necessário entre arranjos mais participativos (portanto, mais representativos) e governabilidade, outros pesquisadores mostram que a estabilidade das políticas públicas (ou seja, o sucesso de sua implementação) vai depender de sua coerência interna (em seus objetivos) e esta, por sua vez, pode ser aumentada e não reduzida, como se pensa geralmente, em função da existência de estruturas institucionais que exijam amplas negociações e debate entre a pluralidade de atores políticos envolvidos com tais decisões ou políticas.

É o que afirmam Stark e Brustz (1998), estudando arranjos decisórios estabelecidos em três democracias no Leste Europeu após o socialismo. Eles indicam que a capacidade de ação efetiva dos governos pode ser aumentada (e não reduzida) quando o Poder Executivo é menos concentrado, ou seja, é mais constrangido a prestar contas de suas decisões às diversas forças políticas no Parlamento e na sociedade organizada. Tendo que debater e negociar suas propostas com outros atores, os *policymakers* aumentam a compreensão dos problemas e ampliam a capacidade de obtenção de informações críticas, corrigindo erros de cálculo que, na ausência deste processo, só apareceriam no momento da implementação e, portanto, com menor possibilidade de correção. Isto encoraja, ainda, os formuladores a pensar vários passos à frente nos jogos estratégicos da política de reforma. Neste sentido, os processos decisórios inclusivos possibilitam resultados mais eficientes do que aqueles originários de arenas insuladas e de poder concentrado porque aumentam a informação tanto do ponto de vista técnico (soluções alternativas podem emergir) quanto do ponto de vista da manifestação das diversidades de preferências e soluções políticas sobre o tema em questão.

Retomando essa problemática teórica, este estudo faz parte de um projeto mais amplo de pesquisa intitulado Estado, Democracia e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo, coordenado e financiado pelo Ipea em 2012 (Gomide e Pires, 2012), cujo objetivo é analisar os arranjos institucionais estabelecidos em políticas públicas críticas para o desenvolvimento, tanto na área social e de inclusão produtiva, quanto industrial e tecnológica, e de infraestrutura.

4. No original: "Policies supported by a broad consensus, furthermore, are more likely to be carried out successfully and to remain on course than policies imposed by a 'decisive' government against the wishes of important sectors of society".

Por arranjos 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” (Gomide e Pires, 2012, p. 3). Para isto, este projeto mais amplo estabelece como referenciais analíticos quatro tipos de arranjos político-institucionais de decisão que combinam diferentes tipos de capacidades políticas e burocráticas, a saber: *i)* arranjos legitimadores politicamente, mas debilitadores burocraticamente; *ii)* arranjos legitimadores e capacitadores; *iii)* arranjos debilitadores e de baixa legitimação; e, finalmente, *iv)* arranjos capacitadores, mas de baixa legitimação.

Tais denominações, relativas aos vínculos entre Estado e sociedade, podem ser claramente associadas a outras já consolidadas na literatura, tais como: *i)* populismo; *ii)* autonomia inserida; *iii)* clientelismo; e *iv)* insulamento burocrático, respectivamente (Nunes, 1997; Evans, 1993). Optou-se aqui pela adoção da nova nomenclatura na medida em que ela permite melhor explicitar os diferentes tipos de capacidades estatais necessárias à realização de políticas de desenvolvimento em contexto democrático. Assim, a noção de capacidades estatais destaca não apenas a dimensão técnica e administrativa, mas também a habilidade política dos atores estatais (políticos e burocratas) dentro de um quadro institucional democrático, de articular interesses, negociar com uma pluralidade de grupos organizados na sociedade e construir consensos entre eles que permitam melhor coordenar a execução e, conseqüentemente, alcançar melhores resultados.

Na análise da capacidade política são enfatizadas as relações estabelecidas entre a burocracia executora de políticas públicas e outros atores políticos situados institucionalmente tanto nos governos subnacionais quanto na sociedade civil organizada (membros de conselhos ou outros colegiados), e ainda com a burocracia da área de controle – Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério Público (MP), Controladoria Geral da União (CGU) etc. –, na medida em que a fiscalização acaba também afetando os resultados das políticas.

A hipótese geral que orienta o trabalho é o seguinte: o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) é política pública com arranjo institucional de decisão do segundo tipo (arranjos legitimadores e capacitadores), conforme definição anterior. É legitimador porque levou em conta na definição de seus objetivos as demandas de uma pluralidade de atores políticos. É arranjo capacitador porque a burocracia se capacitou em termos políticos e operacionais, estabelecendo negociação com os atores políticos e desenvolvendo novos instrumentos de gestão e monitoramento. Este arranjo capacitador resultou em eficácia do programa cuja *proxy* será tomada aqui como o nível de sua execução (cerca de 70% ou 80% das metas dentro dos prazos estabelecidos nos cronogramas governamentais).

Como já indicado, o PMCMV faz parte do PAC, lançado em 2007, com o objetivo de superar a situação de baixo crescimento econômico do país, por meio do aumento de investimentos públicos em diversas áreas de infraestrutura.⁵ Reforçado com a emergência da crise financeira internacional de 2008, o PAC é programa prioritário dos dois últimos governos e está orientado, como o próprio nome indica, pela urgência e rapidez em apresentar taxas mais elevadas de crescimento. Isto torna seu estudo particularmente interessante para se examinar os impactos dos arranjos decisórios sobre seus resultados, uma vez que se supõe dedutivamente que arenas mais insuladas sejam necessárias para decisões mais rápidas. Assim, se, ao contrário, for constatada a presença de arenas decisórias mais compartilhadas entre um leque maior de atores estatais e societários (com arranjos decisórios legitimadores e capacitadores), isto representaria um achado empírico relevante para a configuração de um novo padrão de relação entre Estado e sociedade no Brasil atual e, em particular, um novo padrão de atuação da burocracia encarregada de políticas para o desenvolvimento.

Além desses aspectos que tornam o estudo de programas do PAC um espaço privilegiado de análise de arranjos institucionais, receber o *selo PAC* por parte de um programa traz ainda importantes implicações políticas: de um lado, significa que ele será incluído em um processo de monitoramento intensivo, coordenado pela Casa Civil e por vários outros colegiados de acompanhamento, como se indicará mais adiante; de outro lado, que ele estará isento de quaisquer contingenciamentos orçamentários.

O capítulo está assim organizado: além desta introdução, são apresentados, na seção 2, ainda que de forma abreviada, os principais marcos institucionais (regras e organizações) da política habitacional que pautam o PMCMV, bem como os fatores e processos que levaram à sua formulação. Na seção seguinte, indicam-se os atores e interesses aí presentes que se manifestam dentro dos arranjos desta política, tanto no momento de sua elaboração quanto no de sua implementação. Por fim, são feitas as considerações finais relativas à hipótese de pesquisa, mostrando por que ela foi apenas parcialmente confirmada.

2 REGRAS, ORGANIZAÇÕES E PROCESSOS QUE ESTRUTURAM A ÁREA HABITACIONAL AO LANÇAR-SE O PMCMV

Em 2003, quando tem início o governo Lula, a política urbana e habitacional no país encontrava-se em grande fragilidade financeira e mesmo institucional, a despeito dos avanços efetuados com a promulgação do Estatuto das Cidades no

5. O PAC nasceu como desdobramento do Plano Piloto de Investimentos (PPI), uma proposta negociada com o Fundo Monetário Internacional (FMI), durante o primeiro governo Lula, para que os gastos em investimentos em infraestrutura fossem debitados do cálculo do *superávit* primário.

governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Na verdade, os dois governos de FHC apresentaram uma duplicidade de orientação nesta área de política pública. De um lado, consolidou-se a mudança na política habitacional com a introdução de mecanismos de mercado.⁶ De outro, foram regulamentadas normas que disciplinaram o desenvolvimento urbano, como a promulgação da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), em cumprimento aos artigos 182 e 183 da Constituição Federal (CF), que constituíram importante marco legislativo para condução das políticas habitacionais levadas a cabo pelos governos que os sucederam.

Uma das primeiras medidas do governo Lula nessa área foi a criação do Ministério das Cidades, entregue a Olívio Dutra, ex-governador do Rio Grande do Sul e importante liderança do Partido dos Trabalhadores (PT). Assessorado por uma equipe de técnicos comprometidos com uma proposta de reforma urbana, o novo ministro procurou pôr em prática a integração da política habitacional com outras mais amplas e necessárias ao desenvolvimento urbano, tais como as políticas de saneamento, transportes e planejamento territorial.⁷ Esta equipe de técnicos havia se formado em torno do Projeto Moradia, movimento organizado dentro do Instituto da Cidadania, ligado ao PT em São Paulo e que, desde o final dos anos 1980, já articulava “uma resposta aos movimentos sociais” e uma alternativa ao modelo BNH. Suas propostas estabeleciam a definição de um prazo de quinze anos como horizonte para que o governo realizasse mudanças profundas na estrutura urbana e na gestão das cidades, garantindo moradia digna para todo cidadão brasileiro.

Além da criação do Ministério das Cidades, o governo Lula trouxe outras importantes inovações institucionais na área, concretizadas na Lei nº 11.124, de 2005, que cria o Conselho Nacional das Cidades, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), incluindo o fundo de financiamento, e estabelece as bases para a formulação do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) que, como se indicará a seguir, teve grande impacto na formatação do PMCMV.

Representando “a materialização de um importante instrumento de gestão democrática da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), então em processo de construção”, conforme é apresentado em *site* na internet, a criação

6. Extinguiu-se o antigo modelo de política habitacional e foi criado um novo, centrado no financiamento ao mutuário final e voltado para a aquisição de imóveis usados (Arretche, 1990). Dois programas se destacam nesse período: o Programa de Arrendamento Habitacional (PAR) operado pela Caixa Econômica Federal (Caixa), e o Programa de Subsídio Habitacional (PSH) para municípios menores que, orientado por visão liberal, procurava eliminar intermediários, oferecendo o subsídio diretamente para o subsidiário, por meio de leilão com instituições de financiamento de menor porte. Como um entrevistado para esta pesquisa apontou, o PSH era muito atrativo politicamente, “porque opera na base dos prefeitos”.

7. É expressivo dessa orientação o texto apresentado na internet na página que divulga a IV Conferência das Cidades: “Combater as desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados, ampliando o acesso da população à moradia, ao saneamento e ao transporte. Esta é a missão do Ministério das Cidades, criado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 1ª de janeiro de 2003, contemplando uma antiga reivindicação dos movimentos sociais de luta pela reforma urbana”.

do Conselho das Cidades expressiu também traço característico mais geral do governo Lula que estimulou enormemente a criação e funcionamento destes colegiados como meio de realizar a interlocução com a sociedade e os demais entes federativos.⁸ Além disso, este conselho foi, em particular, incentivado pelo próprio ministro Olívio Dutra, como indica um entrevistado do Ministério das Cidades (apêndice A):

É importante lembrar que o Ministro Olívio bancou a criação do Conselho das Cidades, *pari passu* com a criação do ministério, optando por fazer uma representação de empresários, movimentos sociais, instituições técnicas, de pesquisa e representação de estados e municípios (...) (o que é) completamente diferente dos conselhos de assistência e da educação onde a representação federativa é majoritária. A nossa, por setores, foi uma opção do ministro.

Por sua vez, o PlanHab foi elaborado pela Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do Ministério das Cidades, a partir de consulta à sociedade civil, aos estados e municípios por meio da Conferência Nacional das Cidades. Este processo ocorreu durante mais de dois anos, mobilizando vários atores na sociedade e no Estado e gerando debates entre grupos de várias regiões do país, com o acompanhamento direto de membros do Conselho Nacional das Cidades e do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Como indicou a SNH na ocasião de seu lançamento, o plano representou a retomada do planejamento do setor habitacional no Brasil ao estabelecer “estratégias de longo prazo para solucionar as necessidades habitacionais do país, presentes e futuras, universalizando o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro” (Plano Nacional de Habitação, p. 5).

Na verdade, a elaboração do PlanHab representou importante momento de capacitação para essa equipe da SNH, porque para sua confecção foram feitos numerosos estudos, diagnósticos e projeções de demanda por habitação para a população de baixa renda, a par de análises de temas como a precificação dos produtos, cálculos de necessidade de subsídios etc. Conforme apontaram entrevistados, além de definir metas para atender o *deficit* habitacional para moradias subsidiadas (23 milhões até 2023), as políticas propostas no PlanHab procuraram igualmente superar a tradição de produção estatal de moradia, à maneira do BNH e das Companhias de Habitação Popular (COHABs) e evitar erros de outras experiências como a do México, no governo Vicente Fox, que criou subsídios para

8. Como alguns estudos já apontaram, a mobilização de grupos e movimentos sociais por meio de conferências para debate e formulação de políticas públicas em várias áreas de atuação é traço importante do governo Lula, com impactos significativos para a institucionalização de novas práticas democráticas no país (Pogrebinski e Santos, 2011). No caso do Conselho das Cidades, seu *site* na internet afirma que ele possibilita “viabilizar o debate em torno da política urbana de forma continuada e respeitando a autonomia e as especificidades dos segmentos que o compõem, tais como o setor produtivo, as organizações sociais, as entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, as entidades sindicais e órgãos governamentais”.

a população de baixa renda sem, entretanto, conectar a construção habitacional a projetos urbanísticos de transporte e serviços de educação e saúde.

No campo do financiamento, o Ministério das Cidades, logo depois de criado, procurou ampliar os recursos disponíveis para a área da habitação, combinando a utilização do FGTS com mecanismos de subsídio. Em 2004 foi aprovada a Lei nº 10.391, que estabelece maior segurança jurídica ao financiamento e à produção privada de moradias (isto é, pela lógica de mercado). Em 2005, o CMN também aprovou a resolução que obriga os bancos a investirem em financiamento habitacional uma porcentagem dos recursos captados por meio da poupança. Com a promulgação da Lei nº 11.124, que estruturou o SNHIS, criou-se também o FNHIS, aprovado no Congresso em versão modificada à proposta inicial do ministério – de abrangência mais restrita, já que produziu resistência por parte da área econômica do governo.⁹ Outra medida importante foi a aprovação da Resolução nº 460/2005 pelo Conselho Curador do FGTS, que ampliou os recursos disponíveis do fundo para subsídios habitacionais, aumentando o atendimento na faixa de renda mais baixa.

Esse conjunto de medidas resultou na aceleração da produção habitacional. Para se ter melhor ideia do processo, vale confrontar os resultados dos governos FHC e Lula nesta área: em 2002, o SFH respondeu pela aquisição de apenas 25 mil unidades (de imóveis usados ou construídos), mobilizando um volume de R\$ 1,4 bilhão, enquanto em 2008 estas cifras passaram para 280 mil unidades, envolvendo R\$ 25 bilhões (Royer, 2009).

Contextualizando esse conjunto de mudanças institucionais dentro do qual se formará o PMVMC, é importante indicar que o quadro econômico que caracterizou a transição do primeiro para o segundo governo Lula produziu mudanças no aparato de governo, levando a uma ampliação das arenas decisórias das políticas governamentais. A Casa Civil, sob o comando de Dilma Rousseff, além de suas atribuições normais de coordenação institucional das diversas áreas de governo, passou a assumir, com o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), um papel mais destacado na gestão das políticas econômicas destinadas a enfrentar a crise de 2008, aumentando a participação do Estado na economia e mobilizando recursos públicos para a realização de investimentos (Loureiro, Santos e Gomide, 2011).

Também na área habitacional, a Casa Civil passou a desempenhar papel de destaque. Antes mesmo do lançamento oficial do PMCMV em março de 2009, a então ministra Dilma Rousseff já havia se reunido com empresários do setor

9. O FNHIS previa que, a partir da adesão voluntária dos municípios e respeitando alguns princípios mínimos – como a criação de um fundo de habitação municipal, um conselho gestor participativo e a elaboração de um plano –, os recursos seriam transferidos diretamente a estes entes federativos, cabendo ao CMN a gestão do fundo.

da construção civil, tais como Cyrela, Rossi, MRV, WTorre e Rodobens,¹⁰ e já se falava na construção de 1 milhão de casas para a faixa de renda até dez SMs, incluindo a estruturação do fundo garantidor.¹¹ A crise financeira de 2008 ampliou a capacidade ociosa das empresas do setor da construção civil que, em função do *boom* imobiliário dos anos anteriores, haviam realizado grandes investimentos, lançado ações na bolsa e aumentado seus estoques de terrenos. Assim, um novo programa habitacional, a ser priorizado pelo governo, era visto de forma muito favorável pelo empresariado da construção civil, que nele encontraria meios de escoar as unidades já em produção e garantir o retorno aos investimentos. Do lado do governo, o setor da construção civil teria importante papel na dinamização da economia e na geração de emprego.

Além de determinantes de ordem econômica, relacionados às medidas de enfrentamento à crise financeira internacional, o surgimento do PMCMV está, também, relacionado a fatores de natureza político-partidária, ligados à substituição do ministro das Cidades, Olívio Dutra, por Marcio Fortes, do Partido Progressista (PP), como resultado de negociações que levaram à reforma ministerial necessária ao reforço da base de apoio do governo no Congresso. Saindo o ministro Dutra, vários assessores técnicos também deixaram o ministério, o que levou ao esvaziamento de parte das políticas em desenvolvimento, em particular o PlanHab, aumentando o peso das políticas que contemplassem os interesses de grupos empresariais ligados à construção civil. Entre as medidas que indicam esta inflexão na orientação da política está a diminuição dos recursos do FNHIS: estes passaram de R\$ 1 bilhão em 2009 para R\$ 175 milhões em 2010.

Na verdade, o PMCMV representou, politicamente, o deslocamento das prioridades antes acordadas à política habitacional pelo Ministério das Cidades, sob a direção de Olívio Dutra e seus assessores envolvidos com o PlanHab, e a imposição de novas prioridades para a área, determinadas tanto pela necessidade de uma resposta rápida à crise econômica e o papel de destaque assumido pela Casa Civil na gestão das políticas prioritárias do governo, quanto pela pressão do empresariado – prioridades agora melhor contempladas com a mudança de comando no ministério. Em outras palavras, o PMCMV implicou que a política habitacional passasse a se configurar como política de cunho predominantemente econômico e não social, ou seja, a necessidade de ativar o mercado passou a se sobrepor ao objetivo de redução do *deficit* habitacional para trabalhadores de baixa renda, à semelhança do que já havia ocorrido com o programa do BNH, liderado pelo SFH, como mencionado anteriormente.

10. Disponível em: <http://www.cte.com.br/site/ver_noticia.php?id_noticia=516>.

11. Disponível em: <<http://www.piniweb.com.br/construcao/habitacao/walter-torre-antecipou-plano-de-habitacao-do-governo-129663-1.asp>>.

A transformação da política habitacional anteriormente proposta no formato assumido pelo PMCMV e sua posterior incorporação ao PAC, é uma clara expressão dessa mudança na política habitacional: se de um lado implicou a subordinação dos objetivos sociais da população de baixa renda, por outro trouxe vantagens significativas, ao torná-la prioridade na agenda governamental. Isto é revelado pelo depoimento de uma entrevistada no Ministério das Cidades:¹²

Quando se monta a governança do PAC, com a ministra Dilma e a Miram Belchior na SAM, ali nós nos transformamos efetivamente em prioridade de governo. A política e os programas habitacionais passam a fazer parte do primeiro escalão de governo. A gente que não era nada, não sabia se era infraestrutura ou se era política social, um ministério meio híbrido, porque envolve mobilidade, tem saneamento, tem habitação. O urbano é isso tudo, ele é desenvolvimento, mas também enfrentamento da questão social, e para nós isso era fundamental, era um compromisso com a pobreza urbana, era essa a agenda que estava aqui, em parcerias com os movimentos. Além de tudo somos extremamente municipalistas, o ministro Olívio era totalmente comprometido com isso.

A despeito dessa mudança de orientação da política geral do Ministério das Cidades, a SNH continuou sendo locus institucional do grupo ligado à reforma urbana e à política de produção de habitação de interesse social, sob o comando de Inês Magalhães. E mais, este órgão foi capaz, no momento da crise, de oferecer ao governo alternativas (amadurecidas ao longo da elaboração do PlanHab) para dinamizar a atividade econômica. A capacidade da burocracia da SNH de oferecer alternativas para o empresariado assentava-se ainda em experiências acumuladas anteriormente por seus técnicos em projetos como o Brasil Habitar – desenvolvido por meio de convênio com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) –, na gestão do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), e mesmo no PAC, voltado para ações de urbanização de favelas. E é considerando a capacidade da burocracia da SNH de oferecer propostas ao núcleo do governo envolvido com o enfrentamento da crise que um entrevistado no próprio Ministério das Cidades afirma:

A participação dos empresários foi importante, mas não explica a configuração do Programa. Dois fatores [foram] fundamentais para a concepção do PMCMV: [a experiência acumulada] em programas que já vinham sendo implementados, como o Programa de Arrendamento Habitacional (PAR); e o diagnóstico elaborado no PlanHab, tanto em termos do potencial de consumo quanto de apresentar as modelagens de previsão de demanda, precificação e cálculo de subsídios. A opção em criar um programa que não passasse pela rota do FNHIS foi consciente, em função do diagnóstico de que as prefeituras não tinham condições de implementar o programa. Dada a experiência anterior com o PAC (voltado à urbanização de favelas), onde se via a dificuldade das

12. Essa mesma entrevistada afirma ainda: “foi fundamental termos apostado na institucionalização da política, do sistema, do fundo, porque no momento em que o governo vai tomar uma decisão, ele olha para a política de urbanização de favela como um dos pontos fortes para a retomada dos investimentos, para enfrentamento dos gargalos logísticos de infraestrutura do Brasil. Porque o PAC vai ser tanto da habitação como do saneamento, que é um dos gargalos que permanece até hoje. Isto é um ponto fundamental, porque vamos entender o MCMV na sequência” (apêndice A).

prefeituras executarem os recursos, optou-se por um modelo de contratação direta das empresas (apêndice A, grifos nossos).

Mesmo tendo se beneficiado da contribuição decisiva dos técnicos da SNH, o PMCMV emergiu, do ponto de vista institucional, como um programa definido pela Casa Civil, a partir da proposta desenhada pela SNH, tendo também o Ministério da Fazenda definido as normas de sua regulamentação, a partir de negociações com o empresariado conduzidas pelo Secretário Executivo, Nelson Barbosa.

Desse modo, o PMCMV se anuncia com o objetivo de construir um milhão de moradias destinadas a famílias de baixa renda,¹³ mediante a criação de mecanismos para incentivar a produção ou a aquisição e requalificação de imóveis já existentes. Ou seja, o PMCMV estruturou-se como política de subsídio concedido pelo governo federal, com a criação do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) para o financiamento de unidades habitacionais de famílias com renda de até três SMs. O fundo possibilita que a parcela paga pelo mutuário seja compatível com sua renda e, ao mesmo tempo, garante a rentabilidade do empreendimento realizado por construtoras privadas contratadas pela Caixa, que se responsabiliza pela entrega dos imóveis concluídos e regularizados.¹⁴

Os recursos do FAR são distribuídos entre as 27 Unidades da Federação, proporcionalmente à estimativa do *deficit* habitacional de cada uma. A partir da disponibilização destes recursos por parte do governo federal, as agências regionais da Caixa selecionaram os projetos levando em conta a existência de contrapartida pelos governos subnacionais, o menor valor das unidades, a existência prévia de infraestrutura e de equipamentos sociais. Cada empreendimento não pode ultrapassar o total de quinhentas unidades e deve respeitar critérios arquitetônicos mínimos.

O Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab) tem o objetivo de garantir o pagamento pelo mutuário da prestação mensal devida aos agentes financeiros, em caso de desemprego e redução temporária da capacidade de pagamento para famílias com renda mensal de até dez SMs. Este fundo também cobre o saldo devedor do financiamento, em caso de morte e invalidez permanente, além das despesas de recuperação relativas a danos ao imóvel de mutuários desta faixa de renda.¹⁵

13. O limite de renda mensal foi estabelecido em até R\$ 4.650,00. A partir de em 2012, passou para R\$ 5 mil.

14. Para as famílias com renda até três SMs são utilizados os recursos do FAR, mas há também outras opções para este público: i) PMCMV – entidades: financiamento às famílias organizadas por entidades sem fins lucrativos (cooperativas, associações etc.), por meio de recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), sendo que as construções podem ser feitas por administração direta, empreitada global, mutirão assistido ou autoconstrução; ii) Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR)/grupo 1: financiamento a agricultores e trabalhadores rurais organizados em entidades sem fins lucrativos; e iii) PMCMV para municípios com população de até cinquenta mil habitantes, por meio do qual o financiamento é operado por agentes financeiros privados, por meio da oferta pública de recursos.

15. Essas famílias são financiadas pelo FGTS, que só podem comprometer a prestação em até 20% de suas rendas. Recebem carta de crédito da Caixa, com redução dos custos do seguro e acesso ao fundo garantidor, procurando diretamente o empreendimento, que, por sua vez, foi financiado pela Caixa, ainda que sem exigências de padrões arquitetônicos mínimos.

O balanço do programa em sua primeira fase, ou seja, do PMCMV1, pode ser considerado como bem-sucedido, conforme relatório do TCU, indicando que, até dezembro de 2010, mais de um milhão de unidades foram contratadas, em um total de mais de R\$ 53 bilhões financiadas e, portanto, alcançando a meta estabelecida, conforme mostra a tabela 1.

TABELA 1

Unidades habitacionais contratadas no PMCMV (até 31 dez. 2010)

Faixa (SMs)	Unidades contratadas	Meta	Porcentagem alcançada sobre a meta (%)	Valor financiado (R\$ mil)
De 0 a 3	571.332	400.000	143	23.708.569
De 3 a 6	287.165	400.000	72	20.309.665
De 6 a 10	145.760	200.000	73	9.009.518
Total	1.004.257	1.000.000	100	53.027.752

Fonte: Brasil (2011).

Na segunda fase do PMCMV, que teve início em 2011, foram concedidos financiamentos subsidiados para 953,6 mil unidades habitacionais. Este total representa quase a metade de 1,96 milhão de unidades residenciais que tiveram o financiamento contratado por meio do programa habitacional, de acordo com dados publicados no *site* do MP. Também nesta segunda etapa, o programa está se expandindo para incorporar trabalhadores rurais. O PNHR tem por objetivo subsidiar a produção ou reforma de imóveis de agricultores familiares e trabalhadores rurais cuja renda familiar anual bruta não ultrapasse R\$ 60 mil. Para melhor avaliação destes números, vale confrontá-los com resultados do programa BNH/ Sistema Financeiro Nacional (SFN): a tabela 2 indica que menos de um terço dos financiamentos deste programa contemplou a população de baixa renda.

TABELA 2

Número de financiamentos habitacionais concedidos pelo SFH/BNH (julho/1964-1986)

Categorias atendidas	Programas	Nº de financiamentos	(%)
População de baixa renda	Programas tradicionais (COHAB)	1.234.409	27
	Programas alternativos	264.397	5,9
	Total de unidades	1.499.806	33,6
Mercado econômico	Cooperativas	488.659	10,9
	Outros programas	299.471	6,7
	Total de unidades	788.130	17,6
Mercado médio	SBPE	1.898.975	42
	Outros programas	280.418	6,3
	Total de unidades	2.179.393	48,8
Total SFH		4.467.329	100

Fonte: Azevedo (1988).

3 ATORES E INTERESSES NO PMCMV

Como indicado anteriormente, o PMCMV foi desenhado pela alta burocracia da Casa Civil, com o apoio do Ministério da Fazenda, a partir de negociações com o empresariado, que já havia criado expectativas de investimento na área, com a aquisição de estoques de terreno, abertura de capitais etc. Este grupo executivo incorporou também demandas populares trazidas pela equipe de técnicos da SNH do Ministério das Cidades que tinha como prioridades a reforma urbana e investimentos subsidiados para as chamadas “habitações de interesse social”. Mesmo que esta política tenha sido “atropelada” pelo PMCMV, que passou a ser priorizado na agenda governamental, conforme indicaram alguns entrevistados, as negociações permitiram que as demandas destes grupos fossem, em parte, contempladas, com a introdução da faixa de renda de zero a três SMs (que representa mais de 80% do *deficit* habitacional do país) e que não constava da proposta inicial porque não era atrativa ao setor privado orientado pelo lucro.

Se à Casa Civil coube o papel de articuladora das demandas dos grupos empresariais e de coordenadora das políticas para dinamizar a atividade econômica, ao Ministério da Fazenda coube a regulamentação das medidas necessárias para o lançamento do programa, em parceria com o Ministério das Cidades.

Embora o Executivo federal tenha sido o ator central na formulação do PMCMV, é necessário mencionar que também o Congresso dela participou, mesmo que de forma coadjuvante, por meio de propostas que incorporaram os pequenos municípios. O desenho inicial da política formulada pelo Executivo contemplava apenas os municípios de grande e médio porte, onde se concentra o maior *deficit* habitacional do país. No entanto, durante a tramitação da Medida Provisória (MP) nº 459/2009, que criou o programa, houve pressão para que se reservasse parte dos recursos para os municípios menores. Esta articulação foi capitaneada por Henrique Alves, líder do Partido do Movimento Democrático Brasileiro do Rio Grande do Norte (PMDB-RN) e relator da matéria,¹⁶ e envolveu entidades municipalistas que conseguiram garantir uma reserva de até R\$ 1 bilhão como subvenção econômica para a extensão do PMCMV a municípios com população de até 50 mil habitantes (artigo 19 da Lei nº 11.977), o que corresponde a 5.037 municípios, em potencial, ou 90,5% dos municípios brasileiros.

Além das entidades municipalistas com poder de influência sobre o PMDB, partido do relator da MP, também contribuiu para a incorporação dos pequenos municípios no programa a mobilização de grupos financeiros que atuam por meio do PSH, voltado à construção de unidades habitacionais em cidades pequenas, como indicou em entrevista um alto funcionário do Ministério das Cidades:

16. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/nao-informado/134936-relator-inclui-cidade-com-ate-50-mil-habitantes-em-mp-sobre-moradia.html>>.

Assim como o PAR (Programa de Arrendamento Habitacional), o MCMV era metropolitano e para cidades médias. O grupo do PSH também exigiu participar. Os grupos financeiros de segunda linha, como Economisa, organizaram-se no Congresso junto com os prefeitos (...). A cara da nossa Câmara Federal é extremamente pulverizada, e muito influenciada pelos pequenos municípios. (Assim, conseguiram que o programa) atendesse aos municípios abaixo de 50 mil habitantes (apêndice A).

O PMCMV tornou-se bastante atraente para os políticos devido ao grande volume de unidades financiadas e à sua abrangência, atendendo desde cidades pequenas até metrópoles, e não só trabalhadores urbanos, mas também rurais.¹⁷

Com relação aos grupos organizados na sociedade, pode-se afirmar que, se os empresários da construção civil tiveram participação nas negociações em torno do desenho do programa, o mesmo não ocorreu com os segmentos populares. Logo após o lançamento do programa, representantes dos movimentos sociais no Conselho Nacional das Cidades reclamaram da ausência de discussão sobre as medidas anunciadas. O conselho gestor do FNHIS se manifestou na mesma direção, afirmando não ter sido ouvido no processo de formulação desta política.

Em vários fóruns e em *sites* na internet, os movimentos sociais participantes desses colegiados demonstraram preocupação com problemas contidos no desenho do programa, declarando que a construção das unidades precisava estar associada à política urbana que garantisse o acesso a serviços públicos – como saúde, educação transporte –, uma vez que eles receavam que fosse repetida a experiência dos conjuntos habitacionais do período BNH. *Sites* na internet trazem também entrevistas e artigos críticos ao PMCMV formulados por urbanistas e profissionais ligados ao Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), argumentando sua pouca articulação com o planejamento urbano e apontando a ausência de mecanismos institucionais e incentivos para financiamento de reformas de moradias subutilizadas. Como se verá a seguir, o governo procurou, durante o processo de implementação, responder a tais críticas, atendendo, pelo menos em parte, às demandas.

No PMCMV, como em outras políticas públicas, não há a separação clara entre formulação e implantação, tanto em termos de atores participantes quanto em relação às decisões tomadas em seu curso, ou seja, parte do desenho da política foi redefinida no momento de sua execução como resposta do governo e da burocracia gestora às demandas sociais não contempladas, às restrições impostas

17. Recentemente, o governo federal editou a Portaria nº 24/2013, que reforça as regras para aplicação da marca do programa, proibindo sua associação a outros planos e programas, e evitando, assim, que governos estaduais e municipais “peguem carona” no programa.

por órgãos de controles e mesmo às críticas de especialistas e de movimentos sociais. Assim, a Casa Civil da Presidência da República, núcleo central da formulação, continuou desempenhando papel principal no processo de sua implementação, enquanto órgão de coordenação centralizada.

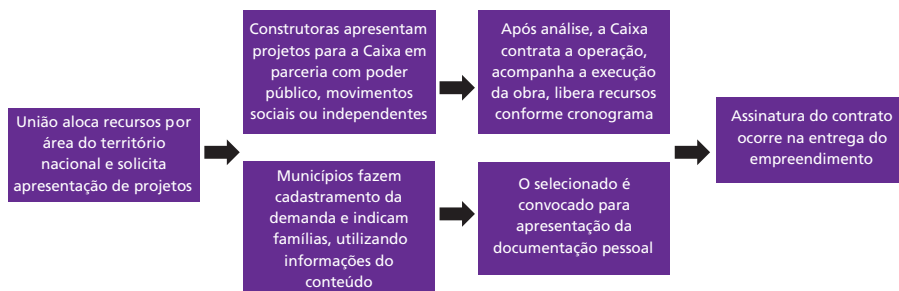
A SNH, do Ministério das Cidades, por sua vez, tem participado dos colegiados que monitoram a política e na linha de frente realizam a articulação com a Caixa, órgão que executa as operações financeiras do programa. Além de estabelecer diretrizes, regras e condições, a SNH avalia o desempenho do programa e define os limites de renda familiar dos beneficiários, em conjunto com a Fazenda e o Planejamento. A Caixa, de certa forma, também tem influenciado o desenho do programa, pois, a par de contratar a operação financeira e acompanhar a execução das obras pelas empresas construtoras, estabelece os critérios técnicos para sua operacionalização e execução. Na verdade, esta instituição tem papel decisivo na gestão operacional do PMCMV, na medida em que é responsável pela concessão do financiamento tanto ao usuário quanto às construtoras e incorporadoras, e pela aprovação do projeto do ponto de vista técnico, jurídico e econômico-financeiro.

No que se refere aos governos municipais e estaduais, estes e seus respectivos órgãos da administração direta ou indireta participam da implementação do PMCMV por meio de assinatura de termo de adesão com a Caixa. Este acordo visa assegurar a colaboração daqueles governos em ações que facilitem a execução dos projetos, tais como indicação das famílias a serem beneficiadas, de áreas disponíveis ou priorizadas para a implantação, isenção de tributos, e ainda a execução do “trabalho técnico social” junto aos beneficiários dos empreendimentos implantados. E somente a partir da assinatura deste termo de adesão que a Caixa passa a receber propostas de aquisição de terreno e produção ou requalificação de empreendimentos para análise.

Quanto às empresas do setor da construção civil, elas participam apresentando propostas e executando os projetos conforme as normas técnicas do programa, e guardam os imóveis pelo prazo de sessenta dias após sua conclusão e legalização.

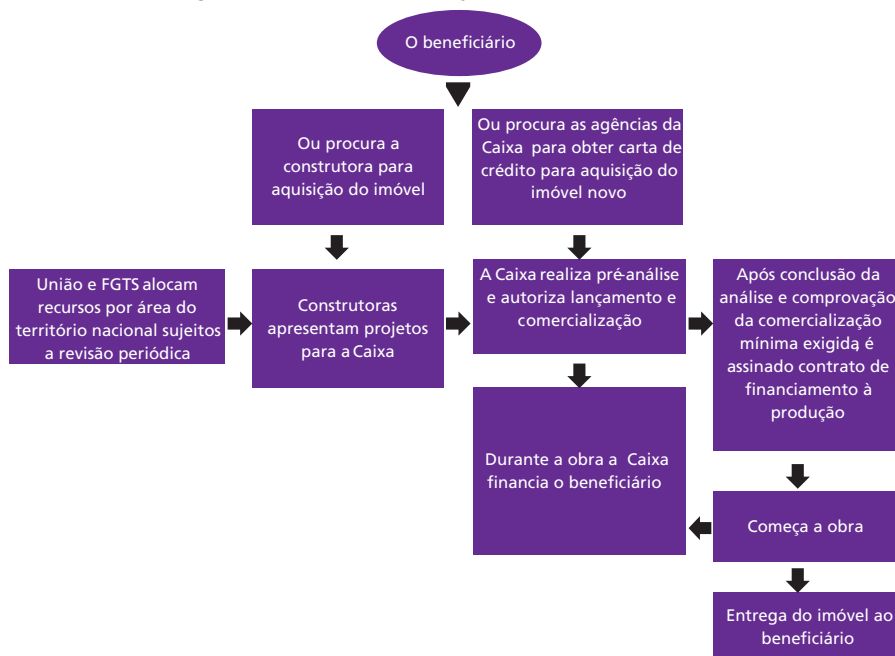
A figura 1 permite melhor visualizar o fluxo de implementação do PMCMV a partir da alocação do FAR, enquanto a figura 2 abrange a implementação do PNHU.

FIGURA 1

Fundo de Arrendamento Residencial

Fonte: Rolnik *et al.* (2010).

FIGURA 2

Fluxo do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU)

Fonte: Rolnik *et al.* (2010).

Com relação aos órgãos de controle, eles igualmente compartilharam decisões relativas à implantação do programa. Assim, o TCU, por meio do Acórdão nº 2.988/2011, fez um conjunto de determinações com vistas a garantir seu melhor cumprimento, tais como o estabelecimento de procedimentos mais rigorosos de verificação da veracidade da renda declarada pelos potenciais beneficiários,

previamente à assinatura dos contratos, e a comprovação, pelos municípios, das exigências de hierarquização e seleção da demanda (estabelecidos nos itens 4 e 5 do Anexo à Portaria Ministério das Cidades nº 140/2010). As exigências do TCU referem-se também à publicidade do processo de seleção dos beneficiários e da contratação de entidades sem fins lucrativos com recursos do FDS. Além disso, o TCU recomendou à CGU avaliar a possibilidade de incluir a verificação do cumprimento destas exigências nas fiscalizações municipais selecionadas mediante sorteio. Por fim, determinou à Caixa colocar à disposição da SNH todas as informações necessárias ao acompanhamento e avaliação do PMCMV relativas às operações efetuadas com recursos do FAR.

A incorporação da faixa de zero a três SMs entre os beneficiados do PMCMV trouxe novas exigências necessárias à resolução de problemas operacionais daí decorrentes, tais como preços elevados dos terrenos disponíveis para construção de moradias com valor acessível a esta população e a consequente dificuldade de localização dos empreendimentos em regiões com infraestrutura urbana. Exigiu, também, maior controle por parte dos órgãos públicos para garantir normas mínimas de qualidade arquitetônica das moradias.

Esse conjunto de problemas, que certamente dificultou a realização das metas e dos prazos estipulados no PMCMV, exigiu, por sua vez, inovações em termos dos processos decisórios, configurando, assim, não só no caso deste programa, mas de vários outros projetos do PAC, novas institucionalidades no processo de execução, com a criação de colegiados para realizar o acompanhamento continuado do programa. Assim, no Decreto nº 6.025 de 2007 foram instituídos o Comitê Gestor do PAC (CGPAC), composto pela Casa Civil, Ministério da Fazenda e MPOG, e o Grupo Executivo do PAC (GEPAC), composto por secretarias daqueles ministérios, com o objetivo de “consolidar as ações, estabelecer metas e acompanhar os resultados de sua implementação e execução” (Artigo 4º).

Foram criadas, também, as chamadas “salas de situação”, responsáveis pela gestão e tratamento das informações que subsidiam as decisões tomadas no âmbito do GEPAC e de CGPAC. Coordenadas pelo MP, as salas de situação são compostas por três grupos de atores: *i*) servidores designados para acompanhar as ações de um determinado setor; *ii*) representantes dos três ministérios do CGPAC; e *iii*) servidores de ministérios setoriais (no caso do monitoramento do PMCMV, o Ministério das Cidades). Organizadas por tema (rodovias, aeroportos, saneamento, habitação etc.), as salas de situação realizam o acompanhamento de cronogramas físico e financeiro a fim de assegurar prazos e resultados, gerenciar restrições que possam afetar o desempenho do programa e induzir melhorias nas políticas públicas.¹⁸

18. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/layout/slices/faq.asp?sub=1>>.

Esse sistema de monitoramento tem desempenhado papel importante na articulação dos órgãos envolvidos, solucionando entraves do programa e, conseqüentemente, reduzindo o prazo de entrega das unidades. Depoimentos colhidos em entrevistas apontam vários exemplos de questões resolvidas por estes novos canais institucionais de gestão, tais como regularização fundiária e licenciamento ambiental, entre outros. Além disso, pesquisa recente aponta que, por meio destes novos arranjos institucionais, o Executivo federal consegue contornar os efeitos negativos (como perda de controle sobre a política pública) que podem ocorrer com a cessão de cargos na máquina governamental em troca de apoio de partidos da base aliada no Congresso (Macário, 2013). Em suma, ao priorizar o programa na agenda governamental, este conjunto de mecanismos de monitoramento ajuda a explicar a taxa relativamente bem-sucedida de execução do PMCMV.

Contudo, se considerado o arranjo institucional da implementação pelo ângulo democrático ou de maior inclusão de atores e demandas, cabe indicar que este apresenta *deficit*. Se o empresariado da construção civil teve suas demandas atendidas no desenho e na implementação do programa, o mesmo não ocorreu com outros segmentos sociais. Como já mencionado, desde o lançamento do programa, representantes dos movimentos sociais no Conselho Nacional das Cidades e no Conselho Gestor do FNHIS afirmam que não estão sendo ouvidos pelos órgãos encarregados da política, levantando problemas em seu desenho e no processo de sua implantação. Além disso, são numerosos os questionamentos de urbanistas e profissionais ligados ao Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), a sindicatos de engenheiros etc., enfatizando questões relativas à pouca articulação do PMCMV com o planejamento urbano e a ações de caráter mais estrutural para melhorar a qualidade de vida nas cidades. Pode-se citar a reunião realizada em agosto de 2012 em São Paulo, organizada pelo Sindicato de Corretores de Imóveis (CRECISP), com a participação de sindicatos de engenheiros e arquitetos, e também de numerosos movimentos populares por moradia, na qual estes grupos criticaram a limitação dos mecanismos institucionais e de incentivos para financiamento de reformas de moradias subutilizadas e demandam que o PMCMV incorpore a “inclusão e melhoria de imóveis existentes”.

Em resposta às preocupações dos movimentos populares e às críticas de especialistas, o governo tem atendido questões mais pontuais e tomado providências para melhorar os padrões técnicos das unidades habitacionais. Por exemplo, diante de afirmações de especialistas de que “as casas eram horríveis”, a presidente Dilma Rousseff convidou o autor desta crítica, o arquiteto João Filgueiras Lima, presidente do Instituto Brasileiro de Tecnologia do Habitat, para desenvolver projetos alternativos de habitação popular. Atendendo ao pedido, o especialista apresentou inovações tecnológicas para a construção de casas em áreas de risco, como os morros na periferia de Salvador, utilizando estruturas metálicas com

argamassa armada e montadas manualmente, permitindo, assim, baratear o custo e adaptar-se às necessidades dos moradores.

Além disso, os órgãos encarregados da política também têm procurado modificar o processo de aprovação de grandes empreendimentos na Caixa, que passaram a envolver a alta burocracia do banco e a buscar soluções pactuadas, em casos como o que envolveu a negociação entre o MPOG e a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), junto às principais concessionárias de energia elétrica, para garantir que as unidades construídas tivessem infraestrutura pronta no momento de sua entrega aos beneficiários.

Todavia, outras reivindicações não estão sendo atendidas, com destaque para a inclusão de moradias já existentes ao programa. Segundo especialistas, ela esbarra em grandes dificuldades de caráter judicial e financeiro, relativas à demora para a desapropriação de imóveis cujos valores não são pactuados de maneira amigável e que, geralmente, atingem cifras muito superiores a um equivalente construído.

O quadro 1 procura sistematizar os principais atores, interesses e respectivo peso político de cada um no PMCMV.

QUADRO 1
Atores, interesses e grau de influência no desenho e execução do PMCMV

Estado: políticos e burocratas	Sociedade civil organizada
1) Presidência da República (Casa Civil) e Ministério da Fazenda, tendo como principal preocupação ativar demanda em contexto de crise econômica (<i>núcleo decisório</i>).	1) Empresariado da construção civil e do setor imobiliário: recuperar investimentos prévios e dinamizar mercado imobiliário (<i>forte influência</i>).
2) Ministério das Cidades (equipe técnica do SNH, orientada pelo ideário da reforma urbana): preocupação social de redução do <i>deficit</i> habitacional, especialmente para a população de baixa renda (participante do núcleo decisório, com <i>influência importante</i> por meio da incorporação de segmentos de baixa renda entre beneficiários do programa).	2) CRECISP (<i>sem influência, com a tentativa frustrada de incorporar ao programa a recuperação de moradias já existentes</i>).
3) Representantes estatais no Conselho das Cidades e no Conselho Gestor do FNHIS (<i>influência pontual</i> , reforçando políticas mais amplas do desenvolvimento urbano, como saneamento, transportes etc.).	3) Representantes de organizações sociais no Conselho Nacional das Cidades e no Conselho Gestor do FNHIS (<i>influência pontual</i> , reforçando políticas mais amplas do desenvolvimento urbano, como saneamento, transportes etc.).
4) MP (monitoramento do programa junto com Casa Civil e SNH).	4) Movimentos sociais pró-moradia (<i>sem influência, com a tentativa frustrada de incorporar ao programa a recuperação de moradias já existentes</i>).
5) Congresso Nacional, PMDB (<i>influência pontual</i> , com a incorporação de pequenos municípios ao programa).	5) Entidades municipalistas (<i>influência pontual</i> , com a incorporação de pequenos municípios ao programa).
6) Caixa, órgão executor das operações financeiras (<i>influência importante</i> na definição de critérios técnicos e avaliação de projetos).	6) Grupos financeiros ligados ao Programa de Subsídio à Habitação (PSH) (<i>influência pontual</i> , com a incorporação de pequenos municípios ao programa).
7) Prefeituras, coparticipantes em ações complementares na área de infraestrutura urbana.	7) Entidades profissionais de arquitetos e engenheiros e especialistas em áreas habitacionais e questões urbanas – críticas que levaram à redefinição do desenho do programa (<i>influência pontual</i>).
8) Órgãos de controle: TCU e CGU (<i>influência pontual</i>).	
9) CGPAC, GEPAC e salas de situação (<i>influência importante</i> na gestão e monitoramento).	

Fonte: Elaboração dos autores.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho procurou analisar os arranjos político-institucionais de decisão do novo programa habitacional brasileiro (PMCMV), examinando-os tanto do ponto de vista democrático quanto de sua efetividade para alcançar os objetivos propostos. Ou seja, indaga se tais arranjos incentivam ou não a participação mais ampliada de uma pluralidade de atores envolvidos e se eles favorecem ou não a coordenação de sua implementação e o alcance das metas propostas. A hipótese geral que orientou a pesquisa considerava ser o PMCMV uma política pública com arranjo institucional de decisão de tipo “arranjos legitimadores e capacitadores”, isto é, politicamente legitimador e burocraticamente capacitador, favorecendo o alcance dos objetivos propostos.

Os dados selecionados para a análise, entretanto, apontaram que essa hipótese não foi completamente confirmada. Mesmo tendo alcançado as metas estabelecidas, com arranjos de gestão e monitoramento orientados para elevar a eficiência da política, o arranjo institucional não se mostrou politicamente legitimador, na medida em que atores sociais importantes na área, como os movimentos populares pró-moradia e grupos organizados de especialistas em temas urbanos e suas respectivas demandas, não têm sido contemplados nas arenas decisórias.

Uma melhor avaliação do PMCMV pode ser feita por meio de um confronto com a política habitacional do BNH. Ambas tiveram em comum a participação importante do empresariado da construção civil e dupla orientação, visando não só ao objetivo social de superar o *deficit* de moradia para segmentos de baixa renda, mas igualmente ao objetivo econômico de ativar a economia. Os dois programas, também, não conseguiram inserir a política habitacional em um quadro mais amplo de uma reforma urbana com mudanças mais estruturais e de longo prazo.

Todavia, existem diferenças importantes: o peso considerável do empresariado e o predomínio da lógica econômica sobre a social na política do BNH certamente têm a ver com o contexto autoritário e repressivo do período e com arranjos institucionais em que as decisões eram tomadas em círculos restritos de atores que gozavam de posição privilegiada junto ao presidente da República ou a algum ministro mais poderoso. Por sua vez, a incorporação de segmentos de baixa renda, a preocupação em atender restrições de ordem legal e ambiental, além de reivindicações de melhorias técnicas e urbanísticas, e ainda a orientação sistemática de capacitação da burocracia, especialmente dos governos municipais encarregados da infraestrutura urbana, estão diretamente relacionados ao quadro democrático estabelecido no país, possibilitando o maior comprometimento dos governos Lula e Dilma com demandas sociais e com a criação de novos aparatos institucionais formados por colegiados de representação plural. Em outras palavras, a criação do Ministério das Cidades que mantém uma secretaria orientada para a produção

de moradias de interesse social, a constituição de fundos de financiamento que ampliaram os recursos para a área, a formação de conselhos que incluem vários segmentos sociais, o aperfeiçoamento de regras de execução e controle de obras etc. representam diferença fundamental entre o padrão decisório anterior e os resultados da política, bastante afastados dos objetivos estabelecidos.

A despeito dessas diferenças importantes entre os dois programas habitacionais, e mesmo considerando que a área habitacional do governo federal tenha apresentado avanços institucionais importantes, os arranjos aí estabelecidos ainda não conseguiram se legitimar inteiramente do ponto de vista da inclusão dos interesses envolvidos. Isto pode explicar por que o PMCMV ainda está orientado pela lógica empresarial e econômica de curto prazo e não inserido em uma política efetivamente estrutural de planejamento e de reforma urbana que, mesmo implicando um cenário temporal de longo prazo, é indispensável para melhorar a qualidade de vida nas cidades e eliminar efetivamente o enorme *deficit* habitacional enfrentado pela população, como reivindicam os especialistas da área e grupos sociais envolvidos.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. **Espaço e debates**, v. 31, p. 21-36, 1990.

AZEVEDO, S. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 107-119, out.-dez. 1988. Disponível em: <<http://goo.gl/UVoScf>>.

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. **Habitação e poder**: da fundação da casa popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. p. 55-135. Disponível em: <<http://goo.gl/jWHsDD>>.

BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

BRASIL. Ministério das Cidades – MCI; Secretaria Nacional de Habitação – SNH. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: MCI/SNH, maio 2010.

_____. Tribunal de Contas da União – TCU. **Relatório e parecer técnico do governo da República**. Brasília: 2011.

CODATO, A. (Org.). **Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64**. São Paulo: Hucitec, 1997.

EVANS, P. O Estado como problema e como solução. **Lua nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 107-156, abr. 1993. Disponível em: <<http://goo.gl/m9tNAX>>.

GOMIDE, A.; PIRES, R. Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI. **Boletim de análise político-institucional**, Brasília, n. 2, 2012.

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

LOUREIRO, M.; SANTOS, F.; GOMIDE, A. Democracia, arenas decisórias e política fiscal no governo Lula. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 26, n. 76, jun. 2011.

MACÁRIO, V. **Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão**: o Programa de Aceleração do Crescimento e o seu impacto no Ministério dos Transportes. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/mwqufb>>.

MAGALHÃES, M. A política habitacional da Nova República. **APEC**, XXIV, abr. 1985, p. 213-219.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados**: revista de ciências sociais, v. 54, n. 3, p. 259-305, set. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/WWys08>>.

ROLNIK, R. *et al.* **Como produzir moradia bem localizada com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida?** Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: Ministério das Cidades, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/m0dJDv>>.

ROYER, L. **Financeirização da política habitacional**: limites e perspectivas. 2009. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/CuolGA>>.

STARK, D.; BRUSTZ, L. Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 13, n. 36, p.13-39, fev. 1998. Disponível em: <<http://goo.gl/miQRI5>>.

VIANNA, M. L. W. **A administração do “milagre”**: o conselho monetário nacional (1964-67). Petrópolis: Vozes, 1987.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista brasileira de ciências sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, jun. 1999. Disponível em: <<http://goo.gl/hVAFgX>>.

_____. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

AZEVEDO, S. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, A. L. (Coord.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras**: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: Ippur, Observatório das Metrópoles, 2007. (Coleção Habitare). Disponível em: <<http://goo.gl/YjFxAF>>.

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Arq.urb.**, n. 1, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/WLu8dj>>. Acesso em: abr. 2012.

CARDOSO, A. L. (Coord.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras**: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: Ippur, Observatório das Metrópoles, 2007. (Coleção Habitare). Disponível em: <<http://goo.gl/h8xjEc>>.

CASTRO, A. Reflexos do programa de aceleração do crescimento no Ministério da Integração Nacional. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 13., 2008, Buenos Aires, Argentina. **Anais...** Buenos Aires: CLAD, 2008.

LOWI, T. American business, public policy, case studies and political theory. **World politics review**, v. 16, n. 4, p. 677-715, jul. 1964. Disponível em: <<http://goo.gl/Us8LyS>>.

ROLNIK, R. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 12, fev. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/z8zcf7>>.

SOUZA, M. C. **Estado e partidos políticos no Brasil**. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

APÊNDICE A – LISTA DE ENTREVISTADOS

- Maria do Carmo Avesani – diretora do Departamento de Produção Habitacional do Ministério das Cidades (1ª de agosto de 2012). Brasília/DF.
- Junia Santa Rosa – diretora de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica do Ministério das Cidades (16 de janeiro de 2013). Brasília/DF.
- Marcio Luiz Vale – diretor do Departamento de Programa de Habitação do PAC.
- Marcelo Bruto da Costa Correia – diretor do Departamento de Programa de Rodovias e Ferrovias.
- Ana Claudia Rossbach – fundadora de diretoria da Rede Internacional de Ação Comunitária (Interação) e ex-consultora da SNH/Ministério das Cidades.
- Danielle Klintowitz – assistente da Coordenação Técnica do PlanHab.

CONFLITOS E ARTICULAÇÃO DE INTERESSES NO PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO

Maria Rita Loureiro
Marco Antonio C. Teixeira
Alberto Ferreira

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem como objetivo examinar os arranjos institucionais que organizam as arenas de formulação e implementação de políticas de desenvolvimento no Brasil, procurando responder à seguinte indagação: tais políticas estão configurando processos decisórios mais democráticos, incluindo mais pluralidade de atores e ao mesmo tempo ampliando novas capacidades estatais, isto é, tornando as burocracias mais aptas a levar a cabo os objetivos propostos?

Dois marcos teóricos servem de base para este estudo. O primeiro refere-se às discussões da teoria democrática contemporânea, relativas aos impactos dos arranjos institucionais de decisão – de tipo majoritário ou consociativo em que há mais fragmentação do poder – sobre os resultados das políticas públicas.¹ O segundo retoma referências consolidadas pela literatura a respeito das relações entre burocracia e demais atores políticos nas democracias contemporâneas.

Assim, de um lado, e contrapondo-se à visão wilsoniana que supõe separação clara entre as funções políticas e administrativas,² a pesquisa parte da constatação de que no mundo contemporâneo há um processo simultâneo de burocratização da política e de politização da burocracia. Ou seja, os burocratas têm participado ativamente também dos processos de formulação das políticas públicas, ao mesmo tempo em que os políticos eleitos procuram cada vez mais se enfronhar sobre temas técnicos (Aberbach, Putnan e Rockman, 1981). De outro lado, considera-se que muitas decisões de política pública são tomadas além do momento da formulação, no processo de implementação, não ocorrendo na prática uma separação estanque entre estas etapas (Lindblom e Woodhouse, 1993).

1. Ver em especial o importante trabalho de Lijphart (2003).

2. Segundo formulação clássica de Wilson (1887), "A administração está fora da esfera política: as questões administrativas não são questões políticas".

No Brasil, os estudos sobre as relações entre esses dois atores apontam que historicamente a burocracia tem desempenhado papel de destaque nas políticas públicas, como decorrência da preponderância do Estado e do Executivo frente aos partidos, processo este que tem origem no Estado Novo, mas se prolonga até o presente. Em estudo seminal sobre o tema, Souza (1976) indicou que, como os partidos no Brasil não consolidaram sua função governativa de elaboração e defesa de projetos de governo, é a burocracia que desempenha este papel, o que acaba fragilizando as instituições democráticas.³

A discussão a respeito das relações entre burocracia e política remete-se à questão do clientelismo e das gramáticas políticas do Brasil que Nunes (1997) tão bem caracterizou, mostrando que o insulamento burocrático – como alternativa para o clientelismo ou o corporativo e a solução para gerar eficiência da ação estatal – também implica comprometimento da ordem democrática. Concebido como “processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias”, o insulamento reduz o raio de atuação da arena decisória para a qual interesses e demandas populares se dirigem. Tal redução só é possível porque organizações burocráticas são retiradas do espaço de atuação do Congresso e dos partidos políticos. Além disso, para ficarem insuladas contra as tradicionais demandas redistributivas, as agências devem desfrutar do apoio de atores selecionados, seja o presidente da República, um ministro forte ou mesmo grupos poderosos na sociedade. Em suma, Nunes (1997, p. 35) conclui: “Ao contrário da retórica de seus patrocinadores, o insulamento burocrático não é de forma nenhuma um processo técnico e apolítico”.

Nessa mesma linha de reflexão, e referindo-se especialmente às decisões sobre políticas macroeconômicas e a planos de estabilidade monetária, Diniz (1997) aponta para outro aspecto bastante relevante: o insulamento não gera apenas um déficit democrático – por alijar o Congresso e os partidos das principais decisões de governo –, mas também um problema de eficácia governamental na medida em que a capacidade do governo de tomar decisões unilateralmente não corresponde a uma capacidade de articulação e negociação sobre os custos e os ganhos das políticas adotadas. Aponta o problema das capacidades estatais na condução de políticas públicas, tema fundamental, especialmente em contextos históricos e nacionais em que os estados são desafiados a promover o desenvolvimento econômico sustentável e a melhoria das condições de vida da população, como indicaram vários autores, referindo-se às experiências históricas no Leste Asiático e na América Latina (Evans, 1993; Sen, 2008).

3. Como a autora afirma com lucidez, o desenvolvimento de uma democracia depende da institucionalização de um sistema partidário capaz de “assegurar tanto a estabilidade e efetividade da função de governar quanto o vigor e a autenticidade da função de representar interesses diversos (Souza, 1976, p. 50) .

Nessa perspectiva analítica, emerge a problemática tratada neste trabalho: os arranjos institucionais das políticas de desenvolvimento no Brasil. Arranjo político-institucional é entendido como o “conjunto de regras, organizações e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses em uma política pública específica” (Gomide e Pires, 2012). Tem como referenciais teóricos os tipos ideais elaborados pelo Ipea, no contexto do projeto de pesquisa mais amplo, do qual se insere este trabalho.⁴ Estes referenciais são adotados aqui com alguns ajustes e denominações específicas. Nos termos de referência do trabalho do Ipea, foram identificados quatro tipos de arranjos decisórios que combinam capacidades políticas e burocráticas, a saber: *i*) arranjos legitimadores politicamente, mas debilitadores burocraticamente; *ii*) arranjos legitimadores e capacitadores; *iii*) arranjos debilitadores e de baixa legitimação; *iv*) e, finalmente, arranjos capacitadores, mas de baixa legitimação (Gomide e Pires, 2012).

Essas denominações, que envolvem as relações entre Estado e sociedade, podem ser claramente associadas a outras designações clássicas da literatura, tais como, populismo, autonomia inserida, clientelismo e insulamento burocrático, respectivamente (Nunes, 1997; Evans, 1993). Optou-se por estas novas denominações por várias razões analíticas. Em primeiro lugar, para evitar termos como “populismo” e “clientelismo” que têm significados diversos, referidos a diferentes contextos nacionais e não necessariamente contemplam questões que estão sendo tratadas neste estudo. Em segundo lugar, preferiu-se substituir o conceito de autonomia inserida, de Peter Evans, por *arranjos decisórios legitimadores e capacitadores* por ser considerado mais adequado para enfatizar questões analíticas relevantes não destacadas por aquele autor, tais como as relações da burocracia com o restante do sistema político e a natureza do regime político (autoritário ou democrático) no qual estas relações se processam. Cabe lembrar, por exemplo, que no caso dos países asiáticos analisados por Evans, a dimensão autoritária do regime político não é destacada. Em suma, a noção de capacidade burocrática implica a existência de um quadro institucional democrático.

O objeto empírico desta pesquisa é o projeto de transposição das águas do Rio São Francisco – política presente na agenda pública do país há mais de um século, mas só recentemente transformada em prioridade do governo, ao ser incorporado no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Este programa foi lançado pelo governo federal em 2007, com o objetivo de ativar a demanda, gerar empregos e superar situação de baixo crescimento econômico do país, por meio

4. Trata-se de pesquisa coordenada e financiada pelo Ipea, em 2012, sob o título *Estado, democracia e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: a atuação do Estado em arranjos institucionais de áreas críticas para o desenvolvimento* (Gomide e Pires, 2012).

do aumento de investimentos públicos em infraestrutura e estímulos para outros setores como a construção civil.⁵

O PAC configura-se como espaço privilegiado para a análise dos arranjos institucionais do ponto de vista de seu caráter mais ou menos participativo, envolvendo uma pluralidade de atores estatais e societários e do ponto de vista de sua eficácia para atingir os objetivos propostos. Eficácia é tomada aqui não apenas em uma acepção técnica de mera adequação de meios a fins, mas igualmente como capacidade de gestão de conflitos entre vários atores políticos. Este esclarecimento é particularmente importante uma vez que boa parte do atraso das obras do projeto São Francisco está relacionada a processos de licenciamento ambiental, a ações judiciais, à contestação de contratos por órgãos de controle, a processos de ocupação de canteiros de obras por grupos prejudicados, à greve de trabalhadores por melhores condições de trabalho etc. Ou seja, os atrasos decorrem de situações que exigem ampla negociação e seriam impensáveis em um regime autoritário.

A integração de um projeto ou política pública ao PAC atribui-lhe características específicas. Como o próprio nome indica, o programa se define pela urgência e rapidez em apresentar taxas mais elevadas de crescimento. Supõe-se, assim, que estes traços possam vir a dificultar a formação de arranjos decisórios com mais compartilhamento das decisões entre uma pluralidade de atores tanto estatais, quanto societários. Em um programa como este, é mais provável que as decisões sejam tomadas em arenas mais insuladas, vistas como mais rápidas.⁶ Se constatada a presença de espaços decisórios mais inclusivos, isto representaria um achado empírico relevante para a configuração de um novo padrão de relação entre Estado e sociedade no Brasil atual e, em particular, um novo padrão de atuação da burocracia encarregada de políticas para o desenvolvimento e de seus vínculos com os demais atores políticos, estatais e societários.

Além disso, receber o *selo* PAC por parte de um programa traz outras implicações políticas: de um lado, significa que ele será incluído em um processo de monitoramento intensivo, coordenado pela Casa Civil e por vários outros colegiados de acompanhamento, como se indicará mais adiante. De outro lado, significa que ele estará isento de quaisquer contingenciamentos orçamentários e se beneficiará do Regime Diferenciado de Contratações de Obras Públicas (RDC), que permite redução de exigências contidas na Lei de Licitação Pública

5. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nasceu como desdobramento do Plano Piloto de Investimentos (PPI), uma proposta negociada com o Fundo Monetário Internacional (FMI), durante o primeiro governo Lula, para que os gastos com investimentos em infraestrutura fossem debitados do cálculo do *superavit* primário.

6. Para o aprofundamento da discussão sobre insulamento burocrático no Brasil, ver o trabalho de Nunes (1997). Com relação a articulação entre tipos de arranjos institucionais de decisão e seus impactos sobre políticas públicas, ver o importante trabalho de Lijphart (2003).

(Lei nº 8.688).⁷ Portanto, trata-se de um processo de certificação de uma política pública que envolve vantagens e desvantagens para os atores nela envolvidos.

Em decorrência de inúmeros conflitos e negociações em torno de seu desenho, o projeto São Francisco passou a ter seu objetivo ampliado, incluindo também a revitalização das águas do rio. Hoje ele se denomina Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF). Como o projeto inicial implicava perdas significativas para Minas Gerais, Bahia, Sergipe e Alagoas, tanto em termos de vazão de água, quanto de recursos para outras obras, ele mobilizou muitos opositores, o que explica o bloqueio sofrido e a necessidade de negociações para transformar as perdas eventuais em ganhos compensatórios.

Assim, considerando a complexidade do processo, serão enfatizadas na análise as relações estabelecidas entre a burocracia governamental e os atores políticos na esfera federativa, no Congresso e na sociedade civil organizada, e também o papel desempenhado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério Público (MP), Controladoria-Geral da União (CGU) e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama), na medida em que, ao realizar a fiscalização, estes órgãos de controle afetam os resultados das políticas, especialmente quando há processos de licitação de obras, ações de defesa do meio ambiente e de garantia de direitos de populações atingidas pelo empreendimento.⁸

Este texto está assim organizado: na primeira parte, faz-se um breve histórico do PISF. Em seguida, é analisada a dinâmica política das coalizões bem como as implicações decorrentes da incorporação do projeto ao PAC. Destaque especial é dado ao papel da burocracia gestora e aos vínculos que ela estabelece com os demais atores políticos. As considerações finais sintetizam a análise aqui efetuada, respondendo à pergunta da pesquisa.

2 BREVE HISTÓRICO DO PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO (PISF)

A transposição do rio São Francisco é uma questão tão antiga quanto o problema da escassez da água no Nordeste brasileiro. Desde o período do Império, durante o século XIX, até os dias atuais, foram diversas as oportunidades nas quais se

7. Entre as mudanças introduzidas pelo Regime Diferenciado de Contratações de Obras Públicas (RDC) à Lei nº 8.666, cabe destacar os seguintes itens: i) o projeto básico e executivo é de atribuição da empresa contratada e não da administração pública. A esta cabe elaborar anteprojeto de engenharia apto a caracterizar a obra e servir de parâmetro para a avaliação das propostas e também estimar o valor da contratação, que poderá ser mantido em sigilo; ii) a RDC veda a realização de aditivos; iii) as certidões exigidas são apresentadas ao final do processo, havendo a chamada inversão de fases, ou seja, apenas a empresa contratada tem sua documentação avaliada, enquanto na Lei nº 8.666, todas são avaliadas, podendo ocorrer recurso à justiça, em caso, de reprovação e atraso no processo.

8. Para esse estudo de caso, o material empírico constituiu-se de entrevistas com várias pessoas envolvidas na formulação e implementação do projeto, de documentos e atas de comissões ou debates do Congresso e trabalhos acadêmicos sobre o tema.

cogitou a transposição como a melhor alternativa hídrica para a redução dos efeitos gerados pelos fenômenos das longas estiagens sobre a região.

De forma resumida, é possível distinguir dois momentos principais nos quais a transposição esteve presente na agenda governamental, ao longo das últimas três décadas. O primeiro se estende de 1984 a 2002. Em 1984, no decorrer de uma grande seca na região, o governo do general Figueiredo ordenou aos técnicos do Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS) a elaboração de um projeto a ser financiado pelo Banco Mundial, visando à transposição das águas do São Francisco para a região afetada pela estiagem. Todavia, encerrado o período de seca, a iniciativa foi abandonada. Dez anos depois, no governo Itamar Franco, signatários da *Carta de Fortaleza*,⁹ aproveitou uma janela de oportunidades aberta com a ascensão do deputado Aluizio Alves, favorável à transposição, ao cargo de ministro da Integração Regional, para pressioná-lo a retomar o debate em torno da viabilização desse projeto, tendo como base o documento que havia sido produzido em 1984. No final de 1994, foi concluído o termo de referência para a contratação dos estudos ambientais. Contudo, no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), apesar do anúncio da intenção de realizar a obra de transposição, o projeto foi novamente abandonado na medida em que cresceu o poder de influência de uma coalizão contrária à sua materialização.

Os grupos envolvidos podem ser diferenciados em duas coalizões. A coalizão contrária reunia representantes de estados que se consideravam prejudicados com a perda de água decorrente da transposição: governadores e parlamentares de Minas Gerais, Bahia, Sergipe, Alagoas e uma parcela de políticos de Pernambuco. Também se juntava aos contrários representantes de segmentos de organizações ambientalistas e parlamentares, organizações de direitos humanos, além do Comitê da Bacia Hidrográfica do São Francisco (CBHSF).¹⁰ A coalizão favorável aglutinava

9. A *Carta de Fortaleza* foi elaborada após reunião no Conselho de Engenharia do Ceará, que envolveu políticos, empresários, técnicos, trabalhadores, estudantes e líderes comunitários, interessados no projeto de transposição. Sua elaboração foi coordenada pelo Instituto Tancredo Neves, ligado ao então Partido da Frente Liberal (PFL), hoje Partido dos Democratas (DEM). O dado curioso era que estados governados pelo antigo PFL como Sergipe e Bahia eram contrários ao projeto. O interesse local determinava a agenda partidária.

10. Criado em 2001, por decreto presidencial, com base na Lei Nacional de Recursos Hídricos de 1997, o objetivo do CBHSF é de implementar a política de recursos hídricos em toda a bacia, estabelecer regras de conduta locais, gerenciar os conflitos e os interesses locais. Suas principais competências são promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes; arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos; aprovar o plano de recursos hídricos da bacia; acompanhar a execução do plano e sugerir providências para o cumprimento de suas metas; propor ao Conselho Nacional dos Recursos Hídricos (CNRH) e aos conselhos estaduais de recursos hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes; estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados; estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo. Do ponto de vista político, o CBHSF exprime em sua composição tripartite – com 62 membros titulares –, os interesses dos principais atores envolvidos na gestão dos recursos hídricos da bacia: os usuários representam 38,7%, o poder público (federal, estadual e municipal) 32,2%, a sociedade civil detém 25,8% e as comunidades tradicionais 3,3%. Disponível em: <www.cbhsf.org.br>.

governadores e políticos de estados que se beneficiariam com as águas da transposição e também técnicos do governo federal que defendiam o empreendimento, como alternativa para combater à seca e fornecer água para o consumo humano no semiárido.

A composição ministerial do governo FHC definia como eram ou não priorizados os debates em torno desse empreendimento. Todavia, duas iniciativas desse governo destacam-se: a concepção do projeto de revitalização do rio São Francisco que beneficiaria todo o curso desta bacia, e a própria criação do CBHSE, órgão vinculado ao Conselho Nacional dos Recursos Hídricos (CNRH). O projeto da transposição só terá novo andamento a partir da mudança de comando no Ministério do Interior, em 2000, com a nomeação do ministro Fernando Bezerra (RN), oriundo de um estado favorável. Durante seu mandato, foi possível estabelecer amplo consenso acerca da construção do eixo leste da transposição.¹¹ Além disso, foi novamente encaminhado um estudo de impacto ambiental ao Ibama que, entretanto, reteve o projeto por dois anos, devolvendo-o posteriormente ao Ministério do Interior para sua reelaboração.

Nos governos de Lula e Dilma, configura-se um novo momento para o PISF. Logo depois de sua posse, Lula destacou pela primeira vez o interesse em viabilizar o projeto. Para tal, criou-se um grupo de trabalho interministerial, coordenado pelo vice-presidente José de Alencar, responsável pela concepção de propostas. Desencadeou-se a partir desse momento um conjunto de debates cujo objetivo foi reduzir o grau de dissenso e viabilizar a implementação do empreendimento. A transposição entra na agenda governamental, mas o formato vai ser objeto de uma longa negociação entre atores com interesses diversos. Este conjunto de encontros vai aumentar o grau de consenso com a incorporação de demandas apresentados pelos setores contrários.

Em 2004, o Ministério da Integração Nacional (MIN), órgão definido como gestor do projeto, encaminhou ao Ibama o pedido de licenciamento ambiental – Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e/ou Relatório de Impacto Ambiental (Rima) – concernente à transposição. A primeira etapa do licenciamento ambiental, que consiste na aprovação da licença prévia para a obra, exigiu a realização de análises técnicas de sustentabilidade do projeto, assim como de audiências públicas, nas quais a proposta é discutida junto à sociedade civil. No entanto, o que se verificou na prática foi o início de um longo processo de embate em torno do licenciamento da obra, promovido especialmente pelos atores contrários (Viana, 2011).

11. Dois eixos compõem o projeto de transposição, o norte e o leste. O eixo norte, previsto originalmente no projeto, destina-se ao abastecimento do semiárido dos estados do Ceará e Rio Grande do Norte, enquanto o eixo leste, que foi incorporado posteriormente, beneficiará os estados de Pernambuco e Paraíba (Mello, 2008).

O CBHSF se converteu na arena de articulação dos interesses contrários à transposição. A maior parte de seus membros defendia a revitalização do rio em detrimento da transposição (Viana, 2011, p. 162). Ainda em 2004, o comitê emitiu deliberação declarando a prioridade da utilização da água para usos internos à bacia e, apenas em segundo lugar, para usos externos, desde que a destinação da água ocorresse para o consumo humano e animal. Esta decisão tornaria inviável qualquer emprego da vazão da transposição em atividades econômicas, o que levou os representantes do governo federal no CBHSF a entrarem com pedido de vista contra a decisão e remeter a deliberação para instância superior, no caso, o CNRH. O presidente do CBHSF, Anivaldo de Miranda Pinto, vê como muito positiva a participação do órgão no processo de discussão do projeto afirmando que,

O CBHSF exerceu o papel de linha de frente na luta contra a Transposição nos moldes megalômanos concebidos desde os governos militares e acatados pelas administrações Fernando Henrique e Lula da Silva. Resistiu ao projeto tanto no plano técnico e intelectual, promovendo os debates mais importantes sobre o assunto, como no plano da mobilização política, institucional e popular. Infelizmente tudo isso foi omitido pela grande mídia e neutralizado em parte pelas pressões exercidas sobre o próprio Comitê.

Observa-se que a atuação do órgão, ao emitir deliberação, foi decisiva para evitar que a água fosse utilizada em escala comercial para a irrigação em empreendimentos agrícolas de grande porte como ocorreu com a construção da hidrelétrica e formação do lago de Sobradinho, também no rio São Francisco, durante o Regime Militar.

Em 2005, o CNRH decidiu aprovar nota técnica da Agência Nacional das Águas (ANA) que tratava da sustentabilidade hídrica da utilização de águas. Nela se definia que as águas deveriam ser utilizadas prioritariamente para o consumo humano, mas podendo ser empregadas para outros usos nas ocasiões em que a represa de Sobradinho verter (Brasil, 2005b). Mesmo que na prática a medida do CNRH não fosse muito distante da deliberação do CBHSF, a decisão foi criticada por grupos participantes do comitê pelo fato de emitir uma deliberação relevante sem ao menos tê-la discutido no âmbito das câmaras técnicas do conselho (Mascarenhas, 2008, p. 151).

Foram concedidas onze liminares contra a obra, com destaque para as impetradas junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) pelos Ministérios Públicos da Bahia e de Minas Gerais e pelo Ministério Público Federal. Em dezembro de 2006, o STF derrubou todas as liminares contrárias à transposição, viabilizando sua continuidade. Em março do ano seguinte, o Ibama emitiu a Licença de Instalação nº 438/2007, a qual aprovou os projetos básicos das 38 medidas ambientais, permitindo finalmente o início das obras civis de construção dos canais dos eixos norte e leste.

3 AS COALIZÕES DE INTERESSE EM TORNO DO PISF

O PISF desde seu início foi objeto de conflito, seguindo um caminho bastante *tortuoso* (Nunes 2011; Viana, 2011). Conforme apontou Viana (2011), a retomada do PISF foi fruto da atuação orquestrada de uma coalizão de atores políticos favoráveis. A estratégia consistiu em deixar esta alternativa incubada à espera dos momentos mais adequados para buscar apoio político, geralmente em ocasiões de seca. Historicamente houve coalizões favoráveis à transposição, compostas essencialmente por técnicos governamentais envolvidos em sua concepção, ministros de Estado e lideranças políticas dos estados potencialmente beneficiários do projeto – Pernambuco, Rio Grande do Norte, Ceará e Paraíba. Em diferentes contextos, estas coalizões foram capazes de contar com o apoio de empreendedores políticos, em alguns casos, presidentes da República, a ponto de viabilizar sua retomada à agenda do governo federal.

Também houve um movimento engendrado por coalizões políticas contrárias, composta por lideranças políticas dos estados potencialmente prejudicados com a transposição – Bahia, Minas Gerais, Sergipe e Alagoas –, além de grupos econômicos ligados à irrigação e geração de energia elétrica, movimentos organizados da sociedade civil, acadêmicos, instituições religiosas, juízes etc. Suas estratégias envolviam a tentativa de postergação do projeto mediante processos apresentados à justiça e ainda a participação junto ao CBHSE, importante fórum contrário à transposição.

A atuação do comitê permitiu o aperfeiçoamento do nível de coordenação dos atores contrários ao PISF, assim como o desenvolvimento de capacidade de pressão junto ao governo federal para viabilizar suas demandas, exercendo papel determinante na aprovação de medidas ambientais para a revitalização do São Francisco. As indicações trazidas pelas entrevistas apontam para ganhos importantes por parte dos membros do CBHSE, em particular, recursos para investimentos, principalmente para Minas Gerais. Tal fato é confirmado pelo presidente do Comitê de Bacia em entrevista:

O projeto de revitalização foi um ganho dos que resistiram à Transposição. A maior parte dos recursos destinados aos diferentes projetos e programas de revitalização do Rio São Francisco está sendo aplicada nos estados de Minas Gerais e Bahia, os que lideraram o processo de resistência à Transposição.

Também se registra mobilização da sociedade civil, com destaque para a liderada pelo bispo Dom Luiz Cappio, do município de Barra, na Bahia, que atraiu atenções da mídia nacional e internacional por meio de uma greve de fome iniciada em março de 2005, um mês antes do que vinha se anunciando como o início das obras (Nogueira Júnior e Coelho, 2006).¹² O bispo sensibilizou diversos

12. Em função da repercussão internacional da greve de fome contra o projeto de transposição, o bispo Cappio ganhou dois prêmios internacionais – um concedido pela Pax Christi e outro pela Fundação Kant. Para mais informações, ver <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,um-ano-depois-d-cappio-diz-que-verdade-vai-aparecer,297118,0.htm>>. Acesso em: 13 jan. 2013.

atores contrários à transposição, aumentando a pressão para que o governo federal estabelecesse um processo mais amplo de negociação para a solução do problema. A greve de fome só foi interrompida com a criação de uma comissão para debater o projeto, permitindo ao governo retomar os encaminhamentos para o início das obras. Outros atores contrários também se mobilizaram usando a estratégia de impedir a emissão da licença prévia por parte do Ibama que, como foi visto, “inundou” com liminares os tribunais, inclusive o STF.

Os quadros a seguir apresentam essas duas coalizões, os principais argumentos mobilizados nos embates e os ganhos obtidos no processo de negociação do PISF.

QUADRO 1

Coalizão favorável: políticos dos estados beneficiados e técnicos governamentais

Argumentos em defesa da transposição	Resultado na versão final do PISF
Projetos de irrigação na bacia não serão prejudicados, visto que a obra utilizará apenas vazão após a identificação de projetos existentes e expansão de grandes projetos como Jaíba, Salitre e Baixo de Irecê	Esse argumento prevaleceu no projeto e fez grupos ligados à coalizão contrária mudarem de posição
Há déficit hídrico no semiárido. Obra em conjunto com outras soluções permite superar este problema	Também prevaleceu e ajudou o governo a enfrentar o argumento do <i>deficit</i> muito forte na coalizão contrária
O rio está degradado, mas ainda há possibilidade de vazão. É possível realizar a obra da transposição junto com a revitalização do São Francisco	A revitalização ganhou força e diminuiu o ímpeto da coalizão contrária

Fonte: Ferreira (2013).

QUADRO 2

Coalizão contrária: políticos dos estados doadores de água e bancada ambientalista no Congresso Nacional, movimentos ambientalistas, acadêmicos e sociedade civil organizada

Principais críticas à transposição	Respostas governamentais na versão final do PISF
A opção deve ser o desenvolvimento da bacia. A obra tornará indisponível a água para os projetos de integração na bacia	Destinação de recursos para projetos de desenvolvimento e a priorização da água para os consumos humano e animal. Fez uma parcela da corrente contrária mudar de lado.
Não há <i>deficit</i> hídrico no Semiárido. É necessário priorizar ações para uso mais eficiente e melhor distribuição	O debate com técnicos do governo fez prevalecer a necessidade da transposição. Ações judiciais, com este argumento, pedindo a suspensão do PISF não prosperaram.
O rio já se encontra muito degradado, sem condições de fornecer água para novos projetos	A revitalização e a destinação de recursos para investimentos em políticas de desenvolvimento nas áreas da bacia em que se localizam os estados doadores fragilizaram este argumento.

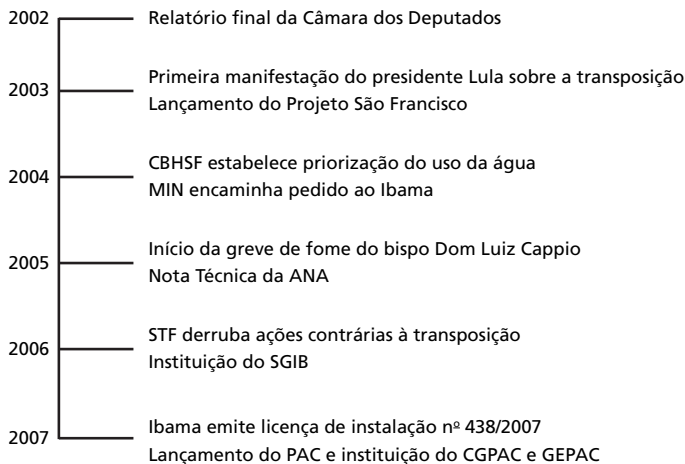
Elaboração dos autores.

O PISF se beneficiou de processos importantes de aprendizagem democrática. Como o próprio presidente do CBHSF afirmou em entrevista, não há mais espaço para empreendimentos que desprezam o impacto ambiental e os direitos das populações afetadas com desapropriações, como ocorrera em obras de Itaipu e Sobradinho. Para ele:

De todo esse processo, de toda essa polêmica, o saldo serviu para suscitar a consciência sobre a complexidade dos conflitos de água que tenderão a crescer, sobretudo na bacia do São Francisco. Além disso, foi importante para forçar o reconhecimento dos comitês não como instâncias apenas de fachada e homologatórias de uma falsa democracia das águas, mas sim como uma nova forma de praticar a democracia no Brasil em sua dimensão participativa conforme pensado no último processo constituinte.

Os acordos pactuados foram capazes de incorporar demandas não contempladas no projeto inicial. Estas se expressam na própria mudança na denominação do projeto, que passou de transposição para projeto de integração que inclui a transposição e a *revitalização*.¹³ A figura a seguir sistematiza os principais marcos ou referências políticas do projeto, evidenciando seus principais momentos críticos.

FIGURA 1
Principais momentos críticos do Projeto São Francisco



Elaboração dos autores.

QUADRO 3
Principais referências do PISF nos governos Lula e Dilma

Nós críticos do período 2004-2006 – licenciamento ambiental e uso das águas da transposição		
2003-2004	2005	2006
Lula declara intenção de realizar a transposição	Diversas liminares judiciais são interpostas por membros da coalizão contrária à realização da obra	STF avoca para si o julgamento das liminares contra a licença ambiental, derrubando-as no final de 2006

(Continua)

13. A proposta de revitalização ganhou força no início dos anos 2000, no bojo de outras iniciativas voltadas para a proteção do rio São Francisco, quando foi estabelecido o Projeto de Revitalização junto com o Comitê da Bacia Hidrográfica do São Francisco, por meio do Decreto de 5 de junho de 2001.

(Continuação)

Nós críticos do período 2004-2006 – licenciamento ambiental e uso das águas da transposição		
2003-2004	2005	2006
MIN encaminha pedido de licenciamento ambiental para Ibama	CBHSF limita uso da água da transposição apenas para os consumos humano e animal	Conselho Nacional de Recursos Hídricos, composto por maioria governista, inverte decisão do CBHSF, permitindo uso da água da transposição para outras finalidades
Nós críticos do período 2007-2012 – intervenção do TCU		
2007	2009	2012
Expedida a licença de instalação da obra e a transposição, assim como a revitalização do rio São Francisco, são incluídos no PAC, do governo federal	TCU encontra irregularidades nos editais de licitação para construção dos canais da transposição	TCU e CGU passam a acompanhar o Ministério da Integração Nacional na publicação de novos editais de licitação para os lotes da obra

Elaboração dos autores.

4 A INCORPORAÇÃO AO PAC: ALGUNS INDICADORES DE DESEMPENHO DO PISF

No início de 2007, o conjunto das obras do projeto São Francisco é assumido como prioritário pelo governo federal, passando a fazer parte do PAC. No caso do PISF, a inclusão acabou reduzindo de forma drástica o grau de oposição dos atores contrários à transposição, uma vez que a resistência se colocava especialmente em torno da disputa por recursos orçamentários para obras na região.

Além disso, a inclusão permitiu que nesse mesmo ano pudessem ser iniciados os primeiros procedimentos licitatórios pelo MIN voltados para a contratação de empresas para a execução das obras civis de quatorze lotes do Projeto de Transposição, cujo prazo de conclusão foi estipulado para 2012. No entanto, até abril de 2012, apenas 36% das obras estavam concluídas. Entre os fatores que podem ser elencados como responsáveis por esse atraso, os mais expressivos ocorreram no período em que o MIN procedeu à renegociação do valor dos contratos com as empresas responsáveis pela execução das obras de construção dos canais. Na impossibilidade de se chegar a um acordo entre aquele ministério e as empresas, era necessário iniciar novos procedimentos licitatórios.

Como balanço e com base em dados oficiais, indica-se que os maiores atrasos referem-se à construção das obras civis – com apenas 30% concluídas –, nos dois eixos do projeto, assim como as obras de compensação ambiental (36%) exigidas pelo Ibama para a aprovação da transposição. Por sua vez, as ações mais adiantadas são as de elaboração dos projetos executivos (88%) para a construção dos canais, assim como as instalações de eletromecânica (69%). Diante deste quadro, novos prazos foram estabelecidos para a conclusão dos lotes, acompanhados da revisão dos custos totais da obra, que recebeu um incremento de aproximadamente 70% com relação ao valor inicialmente previsto no projeto, no caso, R\$ 4,8 bilhões. Do ponto de vista dos desembolsos, até abril de 2012, foram empenhados e pagos aproximadamente R\$ 3 bilhões, o equivalente a 36% do total previsto.

Em suma, o PISF não pode ser considerado bem-sucedido, pois o nível de sua execução está abaixo dos 70%. Todavia, é preciso lembrar que uma parte significativa desse atraso deve ser debitada à complexidade da obra que foi objeto de contestações judiciais impetradas pelo Ministério Público e organizações da sociedade civil e em auditorias e fiscalizações realizadas pelos órgãos de controle. Isto obrigou à revisão de projetos e contratos considerados irregulares ou inadequados e fatalmente provocou atraso de cronograma. Ou seja, diferentemente do que a imprensa propaga, o atraso na execução de grandes empreendimentos nem sempre está associado apenas a uma suposta ineficiência governamental, mas também ao funcionamento contrário das instituições democráticas de controle.

5 DESENVOLVENDO CAPACIDADES POLÍTICAS: BUROCRATAS, POLÍTICOS, ÓRGÃOS DE CONTROLE E SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA

No processo de formulação do PISF, a Casa Civil da Presidência da República foi seu principal lócus institucional, concentrando suas decisões, especialmente nos dois pontos centrais negociados nesta etapa: a incorporação do plano de revitalização e sua inclusão no PAC. Foi a Casa Civil que conduziu a coordenação da discussão que possibilitou a redução dos pontos de divergências do projeto, inicialmente no interior dos próprios órgãos de governo, sobretudo entre o MIN e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e posteriormente, os conflitos externos ao governo, vindos de grupos contrários. Sua atuação visava garantir a realização deste empreendimento que canalizaria elevados investimentos orçamentários. Assim, teve de buscar soluções que reduzissem seus impactos ambientais e sociais e ao mesmo tempo construir recompensas ou contrapartidas para os grupos que perderiam com a realização do projeto. Encarregou-se também de atender às demandas do Comitê de Bacia, propondo políticas de revitalização, além de transferir para este colegiado, novas atribuições e verbas significativas em programas criados para atender àquelas demandas.

A Casa Civil conduziu ainda as negociações no Congresso. Como mencionado, nessa arena, os parlamentares se dividiram em blocos favoráveis e contrários. No grupo favorável ao projeto, destaca-se a liderança do deputado Marcondes Gadelha da Paraíba que dirigiu um grupo de trabalho sobre o tema na Câmara, mas que não conseguiu levá-lo adiante pela forte pressão dos grupos contrários.

Esses foram liderados, principalmente, pela Bahia, Estado em que existia muito investimento relacionado ao combate à seca dependente de aprovação de recursos orçamentários. O temor dos parlamentares baianos, liderados pelo então senador Antonio Carlos Magalhães, era a possível concorrência entre os projetos de combate à seca e o da transposição. Também parlamentares da região de Petrolina, em Pernambuco, área irrigada de produção de frutas cítricas, eram contrários ao PISF. Usuários da água do rio para irrigação, os produtores temiam

prejuízos e mobilizavam parte dos parlamentares pernambucanos na oposição ao projeto. Com o mesmo temor pela concorrência de recursos do Tesouro Federal, estavam também em oposição ao projeto os parlamentares dos estados de Sergipe e Alagoas. Com relação aos parlamentares de Minas Gerais, estes se tornaram favoráveis ao projeto quando foram garantidos investimentos na região da bacia do rio pertencente ao estado. Entre os opositores que apelavam para o argumento ambiental, havia também divergências. Segundo entrevistados, muitos parlamentares que utilizavam o discurso da degradação ambiental o faziam como estratégia política: este argumento era mais aceitável e permitia uma aliança com grupos ambientalistas e com o Ministério Público. No entanto, sua verdadeira motivação para opor-se ao projeto era igualmente a disputa em torno da alocação dos recursos da União para investimentos.

Diante dessa situação em que os grupos opositores poderiam ameaçar a obra pela não aprovação dos recursos orçamentários, a atuação da Casa Civil foi decisiva. Segundo depoimentos, a estratégia inicial da Presidência era passar a liderança das discussões para este órgão somente na “reta final” do projeto, depois inclusive das análises de viabilidade econômica feitas pelo Ministério da Fazenda (MF). Todavia, a configuração de um quadro de forças muito desequilibrado e de muitas dificuldades para a aprovação dos recursos exigiu a participação mais ativa da Casa Civil nessa etapa de negociação: esta decidiu não só incluir o PISF ao PAC, mas também incorporar ao PISF obras demandadas por representantes dos estados opositores, processo esse que funcionou como moeda de troca para reduzir de forma drástica a oposição, que a disputa por verbas orçamentárias era o móvel real de luta. Além disso, foram atribuídos cargos a líderes da oposição ao projeto, como o caso do deputado Clementino Coelho (PSB-PE), na presidência da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF), órgão responsável pelas obras de revitalização e por grandes projetos de irrigação. Em outras palavras, sendo uma política pública configurada inicialmente com claros perdedores, o PISF só pode se viabilizar quando se definiram outras políticas compensatórias, no caso, aquelas vinculadas à revitalização – e ainda se adotaram estratégias de tipo tradicional de cessão de cargos em troca de apoio nas votações congressuais.

Com relação ao processo de implementação do PISF, cabe indicar que ele trouxe desafios específicos a seus gestores, exigindo-lhes capacitação não só técnica e administrativa de gestão e monitoramento, mas também habilidades políticas de articulação de interesses e construção de consensos. A incorporação da tarefa de revitalização exigiu esforços redobrados uma vez que suas ações estavam pulverizadas em diversos municípios, a maioria dos quais sem estrutura e capacitação burocrática para gerenciar projetos deste porte.

O locus institucional da implementação foi atribuído ao MIN que ficou responsável pela implantação da infraestrutura hídrica, com a coordenação do Sistema de Gestão do Projeto de Integração do rio São Francisco (SGIB) com as bacias hidrográficas do nordeste setentrional¹⁴ pelo Conselho Gestor do Projeto de Integração, com a participação da ANA. Este modelo de gerenciamento criado pelo governo federal – para acompanhar as obras de construção dos eixos leste e norte dos canais de transposição e elaborar proposta de cobrança pela distribuição da vazão empregada pelo projeto entre os estados beneficiados – tem gerado descontentamento por parte dos estados contrários ao Projeto de Integração e dos representantes no CBHSF que foram excluídos deste espaço de gerenciamento.¹⁵

É importante indicar que a implementação do PISF tornou-se um processo bastante politizado uma vez que nele se procura neutralizar ou recuperar perdas ocorridas durante a formulação, transformando frequentemente as agências burocráticas – como o CBHSF, CNRH, SIGIB etc. – em *loci* de representação de interesses.

A politização do processo de implementação do PISF ocorre também por efeito das atividades de fiscalização realizadas pelos diferentes órgãos de controle, que, ao exigirem ajustes no projeto, criam a necessidade de negociação para superar os entraves operacionais. Quando algum órgão de controle questiona publicamente os processos de execução da obra, seja por falta de projetos seja por supostas irregularidades contratuais, esta situação ganha visibilidade na mídia tornando-se objeto de luta entre grupos políticos.

Juntamente com o TCU e Ibama, a CGU também participa do processo de fiscalização, analisando os estudos e apresentando alternativas para induzir aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão. Entrevistados indicaram que há certa divisão de trabalho entre o TCU e a CGU para evitar superposição de ações: o primeiro fiscaliza os projetos básicos e as licitações dos lotes, enquanto a CGU se concentra nos procedimentos licitatórios, durante o andamento das obras. Assim, desde 2007, uma série de ações de controle foi realizada em relação aos projetos, em particular aquelas ligadas às desapropriações e à revitalização. Compreendendo a importância, inclusive política, das ações de revitalização – uma vez que só

14. O SGIB foi instituído pelo Decreto nº 5.995/2006, com os seguintes objetivos: i) promover a sustentabilidade da operação referente à infraestrutura hídrica; ii) garantir a gestão integrada, descentralizada e sustentável dos recursos hídricos disponibilizados, direta e indiretamente, pelo PISF; iii) viabilizar a melhoria das condições de abastecimento de água na área de influência do PISF, visando atenuar os impactos advindos de situações climáticas adversas; iv) induzir o uso eficiente dos recursos hídricos disponibilizados pelo PISF pelos setores usuários; e v) coordenar a execução do PISF. Por sua vez, o conselho gestor é composto por representantes do MIN, do MME, do MMA, da Casa Civil, dos estados do Ceará, do Rio Grande do Norte, da Paraíba e de Pernambuco, sem a participação da sociedade civil.

15. Indagado sobre essa situação, o presidente do CBHSF afirmou ser um “absurdo ignorar a principal representação dos interesses da bacia doadora, o Comitê”. Para ele, o “CBHSF deveria participar não somente do Conselho Gestor da Revitalização como do Conselho Gestor da Transposição”. Ele indica ainda que o próprio TCU recomendou ao governo federal que o Comitê de Bacia deveria fazer parte do Conselho Gestor da Revitalização, o que depende apenas de um decreto da presidência da República.

ocorreu a pacificação dos atores contrários ao empreendimento quando se decidiu incorporar esta dimensão —, a CGU orientou suas ações não só para o acompanhamento das obras, verificando seu andamento, nível de gerenciamento pelo MIN, efetivo pagamento etc., mas também questões relativas às desapropriações de áreas e à revitalização.

Para realizar o acompanhamento de todos esses processos, a CGU estabeleceu interação com vários órgãos do governo, ampliando o próprio alcance do PISF. Além de contatos com os órgãos de controle nos estados, foram estabelecidas ações conjuntas com o MMA – revitalização e licença; Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e Fundação Nacional do Índio (Funai) – áreas indígenas; Ministério dos Transportes – rodovias federais; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) – assentamentos agrários; assim como a articulação no próprio MIN, por meio da CODEVASF – revitalização; e do DNOCS – desapropriação de áreas. Tendo também evidenciado que esse ministério não tinha corpo técnico suficiente para acompanhar o projeto de forma adequada, a CGU fez a sugestão que foi acatada, de buscar terceirização dos serviços.¹⁶ Mais uma vez, vale lembrar para reforçar o contraste, que nos projetos relacionados à construção da Usina de Sobradinho e de Itaipu, os interesses de grupos societários, especialmente de segmentos de trabalhadores não foram sequer consultados. Por fim, cabe mencionar que a ação da CGU teve impactos na própria gestão do PISF. Não se restringindo unicamente à fiscalização, os auditores da CGU têm procurado não apenas apontar erros, mas também buscar soluções junto com os gestores. Reagindo à fiscalização da CGU, o MIN tem se aparelhado melhor para solucionar os problemas que surgem no andamento das obras.¹⁷

Quanto aos órgãos ambientais, coube ao Ibama analisar os impactos ambientais, com base no EIA-Rima e emitir a licença prévia após a realização de várias audiências públicas, conforme determinação legal. Além da Funai e Funasa – órgãos que tratam de temas relacionados a populações indígenas –, o PISF também exigiu interação importante com a ANA, na medida em que neste órgão se estabeleceu a sustentabilidade hídrica do PISF, uma de suas questões mais polêmicas. Na verdade, a atuação da ANA foi mais decisiva para a gestão do PISF que o próprio projeto de engenharia porque ela se referia à definição das quantidades máximas e mínimas de vazão de água disponível para a transposição. O processo de liberação da outorga se deu de forma mais compartilhada entre o MIN e a ANA, mas houve acompanhamento também do MME, preocupado com os impactos e a obra sobre a produção de energia, especialmente para a CHESF.

16. A terceirização das obras está sendo realizada nas seguintes fases: *i*) gerenciamento de todo o projeto; *ii*) acompanhamento dos serviços realizados e cumprimento do cronograma antes de se efetuar pagamento; e *iii*) execução da obra.

17. Um entrevistado mencionou como exemplo a realização de um seminário com técnicos do projeto no qual foram apresentadas recomendações de procedimentos mínimos de acompanhamento e supervisão. E também sugestões de aprimoramento da supervisão do MIN, com notas técnicas de recomendação e modelos de acompanhamento.

Com relação ao TCU, sua atuação frente ao PISF ocorreu de duas formas principais: a partir do convite do MIN para a realização de auditorias junto aos editais de licitação e por meio de iniciativa do próprio TCU que selecionou este projeto para fiscalizar devido ao grande vulto de recursos aí previstos (Brasil, 2005d; 2006; 2007; 2008b; 2009; 2010b; 2011b; 2012c). De fato, o TCU é responsável pela identificação de diversas irregularidades constatadas nas obras dos lotes da transposição, especialmente aquelas relativas a preços exorbitantes e à precariedade dos projetos básicos. Sua atuação, ao apontar problemas nos editais de licitação, fez com que o MIN reelaborasse os procedimentos de concorrência para alguns dos lotes das obras, o que contribuiu para a prorrogação dos prazos de conclusão do projeto.

Se as ações do TCU visam, sobretudo, aos aspectos legais dos editais, procurando sanar falhas e irregularidades, com particular atenção aos preços das obras, elas não deixam de avaliar o desempenho. Embora as auditorias não incluam especificamente a avaliação da capacidade dos gestores, esta questão tem emergido como um dos pontos de estrangulamento do PISF, tanto quanto aos problemas relacionados a preços. Os entrevistados afirmam que as recomendações do TCU têm sido incorporadas pelo MIN, o que mostra sua disponibilidade para atender às determinações da fiscalização, permitindo minimizar, em vários casos, desperdícios ou ineficiências. O TCU tem também estabelecido interação bastante frutífera com a ANA, o MMA e com a própria CGU, trocando experiências recíprocas e evitando superposição de trabalho. A realização de reuniões, por iniciativa do TCU, para discutir aspectos técnicos e jurídicos do PISF, com a participação de governadores, ministros e membros de outros órgãos de controle é exemplo significativo de um novo padrão de atuação da burocracia federal no Brasil hoje, tanto a gestora quanto a da área de controle: ela procura se capacitar na articulação de demandas e construção de consensos, compartilhando com outros atores políticos e com a sociedade civil organizada a busca de soluções para a melhoria da gestão das políticas públicas.

Na verdade, em todo o processo de negociação, o governo considerou os atores na sociedade civil, buscando ampliar a legitimidade do PISF e também minimizar possíveis vetos vindos destes grupos. Como indicado, concessões voltadas para a revitalização do rio São Francisco diminuíram a resistência dos estados doadores de água e fortaleceram o CBHSF como representante das organizações da sociedade civil nesta pauta. O próprio presidente do comitê indicou em entrevista que a revitalização foi uma contrapartida na negociação em torno do PISF.

Por mais que o CBHSF faça críticas à maneira com que as decisões foram tomadas, seu presidente reconhece que todas as disputas em torno da transposição demonstram não ser mais possível no país a implantação de empreendimentos que desconsiderem os danos ambientais e os direitos das populações afetadas, como ocorrera na construção das usinas hidrelétricas de Sobradinho e Itaipu. Do mesmo

modo, também é cada vez menor o espaço para que tomadas de decisões em políticas públicas de grande vulto sejam feitas sem analisar todas as suas implicações sociais e ambientais. Por exemplo, no caso de Sobradinho, parte significativa de suas águas é utilizada de forma constante para projetos de irrigação na citricultura de exportação. No PISF, o uso da água está definido prioritariamente para o consumo humano e animal, algo que foi, como indicado, primeiramente objeto de decisão técnica do próprio CBHSF e, depois reafirmado pelo CNRH, permitindo o uso comercial da água apenas em situação de cheia. É importante lembrar que o PISF afetou diretamente a desapropriação de terras em que estavam assentados pequenos produtores e populações indígenas. A ação do Ministério Público, bem como os trabalhos desenvolvidos pelo Ibama, Incra, Funai e Funasa foram fundamentais para minimizar os danos que estes grupos sociais poderiam sofrer.

A burocracia gestora do PISF estabeleceu relações com a sociedade civil também por meio das audiências públicas. Conforme Resolução Conama nº 9/1987, elas têm como objetivos levar informações para a população e recolher subsídios para o projeto, de forma a trazer questões ou fatos não previstos inicialmente. No caso do PISF, dois aspectos merecem destaques. De um lado, as audiências públicas responderam mais a dúvidas que a questionamentos e, de outro, assumiram um papel altamente politizado, na medida em que foram usadas por certos opositores como arma política para tentar inviabilizar a efetivação do projeto. Na medida em que a realização da audiência pública era condição para a aprovação da licença prévia do PISF, estes opositores boicotaram a realização de muitas delas para, em seguida, ingressar com ação no STF, solicitando a cassação da licença prévia do projeto, com base no argumento de que as audiências não foram realizadas. Esta estratégia, entretanto, fracassou, pois os recursos ao STF foram negados.

A atuação compartilhada da burocracia gestora do PISF ocorreu também nos novos espaços institucionais criados para a gestão do PAC, tais como os grupos executivos e salas de situação. Em decreto de 2007, foram instituídos o Comitê Gestor do PAC (CGPAC) composto pela Casa Civil, MF e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), e o Grupo Executivo (GEPAC), composto por secretarias daqueles ministérios, com o objetivo de “consolidar as ações, estabelecer metas e acompanhar os resultados de sua implementação e execução. Também foram criadas as chamadas *salas de situação*, responsáveis pela gestão e pelo tratamento das informações que subsidiam as decisões tomadas no âmbito do GEPAC e CGPAC. Coordenadas pelo MP e compostas por grupo de servidores designados para acompanhar as ações de um determinado setor, por representantes dos três ministérios do CGPAC, além do ministério setorial, as chamadas salas de situação são organizadas por tema – rodovias, aeroportos, saneamento, habitação etc. Elas realizam o acompanhamento dos cronogramas físico e financeiro para

assegurar prazos e resultados, gerenciar restrições que possam afetar o desempenho do programa e induzir melhorias nas políticas públicas.¹⁸

Mesmo que com o PISF apresentando atrasos na execução da obra, esse sistema de monitoramento certamente tem contribuído para a redução dos entraves ao programa. Assim, a coordenação do GEPAC no MIN indicou que, na sala de situação de recursos hídricos, surgiram soluções de grande alcance, por exemplo, a articulação política para a edição de MP nº 387 (convertida na Lei nº 11.578/2007) que alterou as regras das transferências voluntárias, criando os termos de compromisso, que permitiram aos municípios com restrições no Cadastro Único de Exigências para Transferência Voluntária do Governo (CAUC) acessar os recursos do PAC (Castro, 2011a).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caso do PISF permite fazer algumas inferências relativas ao desenvolvimento de capacidades estatais na gestão de políticas públicas no Brasil contemporâneo que poderão servir de subsídios a futuras pesquisas.

Diferentemente do que ocorreu na construção de grandes obras nos governos militares, o PISF, tal como ele vem se desenrolando a partir de seu lançamento em 2003 e do início das obras em 2007, caracteriza-se por arenas decisórias de formulação e implementação bastante inclusivas de uma pluralidade de atores estatais e societários. Presidente e vice-presidente da República, ministros de Estado, governadores, parlamentares de vários estados da Federação favoráveis ou contrários ao projeto, membros da burocracia gestora nos ministérios e nos órgãos de controle e ainda grupos mais ou menos organizados na sociedade civil têm sido participantes do empreendimento. Embora envolvendo grande número de atores, o encaminhamento do projeto exigiu um órgão de coordenação central: este se encontra na Casa Civil da Presidência da República que tem o papel de conduzi-lo tanto do ponto de vista administrativo, de coordenação das ações, mas, sobretudo, político, de negociação e construção de consensos entre grupos e interesses divergentes.

Dessa forma, os dados empíricos demonstrados neste estudo reafirmam as constatações trazidas pelas literaturas nacional e estrangeira relativas ao papel de destaque desempenhado hoje pelas burocracias estatais nas políticas públicas. Estes dados mostram igualmente que grande parte do desenho destas políticas se faz na implementação, que não é apenas um processo de execução meramente gerencial ou administrativo. Ao contrário, descrevem a implementação como um espaço politizado de luta e negociação política em que grupos estatais e societários

18. Para mais informações, ver: <<http://www.planejamento.gov.br/layout/slices/faq.asp?sub=1>>.

procuram recuperar perdas eventualmente ocorridas na formulação ou ainda afirmar demandas não contempladas anteriormente.

A participação de numerosos atores políticos com poder de bloquear o encaminhamento do projeto tem sido responsável por parcela significativa do atraso das obras. O nível relativamente baixo de execução do cronograma tem a ver não só com problemas técnicos – formatação inadequada dos projetos, por exemplo –, mas também com uma grande quantidade de ações impetradas na justiça ou em órgãos ambientais, sobretudo, nas fases iniciais do projeto, visando corrigir eventuais irregularidades ou mesmo práticas de corrupção ou evitar possíveis danos ambientais e sociais.

Todavia, tais ações constituíram também arma de luta política dos grupos contrários ao empreendimento, visando impedir sua viabilização. Nesse sentido, elas expressam a burocratização da política, ou seja, o protagonismo da burocracia nas políticas públicas – no caso, tanto a de gestão quanto a de controle –, traço este apontado pela literatura que discute a fragilidade institucional dos partidos frente ao Estado e seus impactos negativos para a construção de uma ordem democrática, conforme os trabalhos citados de Sousa e Diniz.

Em suma, apesar das dificuldades técnicas e políticas para a implantação do PISF, ainda não totalmente superadas, duas ordens de inovações institucionais trazidas pelo projeto podem ser destacadas. A primeira refere-se aos novos instrumentos de monitoramento e gestão – comitês gestores, salas de situação etc. – que têm permitido reduzir os gargalos ou entraves administrativos. A segunda se caracteriza por um possível novo padrão de relação entre Estado e sociedade estabelecido. As relações entre atores estatais e societários neste projeto não se caracterizam apenas pelas velhas gramáticas políticas do clientelismo ou insulamento burocrático – que ainda estão presentes –, mas também se pautam por mais compartilhamento de decisões. Constataram-se na pesquisa arranjos institucionais de formulação e implementação mais inclusivos ou participativos, o que pode denotar mais comprometimento com a legitimidade democrática, tanto em termos de mais representatividade de interesses, quanto de qualidade das decisões: a interlocução e o debate com grande número de atores políticos certamente possibilitaram melhorar esta política pública. O projeto de transposição se transformou em projeto de integração, visando não só à transferência de água para o Semiárido, mas também incluindo à revitalização da bacia do rio São Francisco e outros programas destinados a viabilizar novas condições econômicas para grupos sociais que seriam prejudicados caso a política contemplasse apenas a transposição.

Portanto, pode-se afirmar que o caso do PISF é ilustrativo do ponto de vista do aperfeiçoamento de uma política pública por meio do debate democrático. A demora na execução das obras tem sido em parte compensada pela melhoria da qualidade do projeto por efeito do processo político de debate, articulação de interesses e negociação de consensos.

REFERÊNCIAS

ABERBACH, J.; PUTNAM, R.; ROCKMAN, B. **Bureaucrats and politicians in western democracy**. Cambridge: Harvard University Press, 1981.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão especial para acompanhar e avaliar o Projeto de Conservação e Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco e a instalação do respectivo comitê de bacia**: relatório final. Brasília, 2002.

_____. Câmara dos Deputados. **Decreto de 21 de dezembro de 2004**. Renova a concessão outorgada à TV Vale do Paraíba Ltda., para executar serviço de radiodifusão de sons e imagens, no Município de São José dos Campos, Estado de São Paulo, pelo prazo de quinze anos. Brasília: Presidência da República, 2004.

_____. Câmara dos Deputados. **Comissão de meio ambiente e desenvolvimento sustentável 2004-2011**: relatório de atividades. Brasília, 2012a.

_____. Senado Federal. **Comissão temporária para tratar do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional**. Brasília, 2008a.

_____. Senado Federal. **Comissões temporárias do Senado Federal**. Brasília, [s. d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/3GuOm4>>.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional**: consolidação dos estudos ambientais. Brasília, 2004.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional**. Brasília, 2005a. Palestra proferida no Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

_____. Ministério da Integração Nacional. Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional. **Audiência pública da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle**. Brasília, 2012b.

_____. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Agência Nacional de Águas (ANA). **Análise da disponibilidade hídrica para o projeto de integração do rio São Francisco com bacias hidrográficas do nordeste setentrional**. Brasília, 2005b. (Palestra proferida no Conselho Nacional de Recursos Hídricos).

_____. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Ata da 15ª Reunião Extraordinária Do Conselho Nacional De Recursos Hídricos**. Brasília: CNRH, 2005c.

_____. Tribunal de Contas da União. **Atas das reuniões do plenário**: 2010a. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/>>. Acesso em: abr. 2012.

_____. Tribunal de Contas da União. **Atas das reuniões do plenário**: 2011a. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/>>. Acesso em: abr. 2012.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatórios de auditorias**: 2005d. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/>>. Acesso em: abr. 2012.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatórios de auditorias**: 2006. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/>>. Acesso em: abr. 2012.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatórios de auditorias**: 2007. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/>>. Acesso em: abr. 2012.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatórios de auditorias**: 2008b. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/>>. Acesso em: abr. 2012.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatórios de auditorias**: 2009. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/>>. Acesso em: abr. 2012.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatórios de auditorias**: 2010b. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/>>. Acesso em: abr. 2012.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatórios de auditorias**: 2011b. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/>>. Acesso em: abr. 2012.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatórios de auditorias**: 2012c. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/>>. Acesso em: abr. 2012.

CASTRO, C. N. **Impactos do projeto de transposição do rio São Francisco na agricultura irrigada do nordeste setentrional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011a. (Texto para Discussão, n. 1.573).

_____. **Transposição do rio São Francisco**: análise de oportunidade do projeto. Brasília: Ipea, 2011b. (Texto para Discussão, n. 1.577).

DINIZ, E. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua nova**, São Paulo, n. 28/29, 1993.

_____. Harnessing the state: rebalancing strategies for monitoring and motivation. *In*: LANGE, M.; RUESCHEMEYER, D. (Orgs.). **Sates and development**: historical antecedents of stagnation and advance. London: Palgrave, 2005. p. 26-47.

_____. Constructing the 21th century developmental state: potentials and pitfall. *In*: EDIGHEJI, O. **Constructing democratic developmental state on South Africa**: potentials and challenges. Cape Town: HCRS Press, 2010.

_____. **The capability enhancing developmental state**: concepts and national trajectories. Niterói: Cede, mar 2011. (Texto para Discussão, n. 63). Disponível em: <<http://goo.gl/mw9U6h>>.

FERREIRA, A. M. **Projeto de transposição das águas do rio São Francisco**: uma análise à luz do processo de agenda-setting. 2013. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

GOMIDE, A.; PIRES, R. Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XX. **Boletim de análise político-institucional**, Brasília, n. 2, 2012.

LIJPHART, A. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LINDBLOM, C.; WOODHOUSE. E. **The policy making process**. New Jersey: Prentice Hall, 1993.

MASCARENHAS, A. C. M. **Conflitos e gestão de águas**: o caso da bacia hidrográfica do rio São Francisco. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

MELLO, C. C. A. O debate parlamentar sobre o Projeto de Transposição do rio São Francisco no segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1998-2002). *In*: MERINO, G. A. *et al.* (Org.). **Gestión ambiental y conflicto social en América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2008.

NOGUEIRA JÚNIOR, P. B.; COELHO, M. A. O São Francisco, a razão e a loucura: entrevista de Dom Luiz Flávio Cappio. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 56, n. 20, 2006.

NUNES, E. **A gramática política no Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

SOUZA, M. C. C. **Estado e partidos políticos no Brasil**. São Paulo: Alga-Ômega, 1976.

VIANA, L. B. F. **Entre o abstrato e o concreto**: legados do embate sobre o Projeto de Integração do São Francisco ou da transposição. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

WILSON, W. The study of administration. **Political science quartely**, New York, v. 2, n. 2, 1887.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ASFORA, M. C. **Disponibilidades e demandas para usos internos e externos à bacia hidrográfica do rio São Francisco**. Brasília, 2005. Palestra proferida no Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

AZEVEDO, M. R. S. A representação popular na Câmara dos Deputados e o pacto federativo no Brasil: estudo de caso da transposição do Rio São Francisco. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008.

BAHIA. Ministério Público do Estado da Bahia. **Recomendações para o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional**. Brasília, 2005. Palestra proferida no Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

BONFIM, J. D. Movimentos sociais de trabalhadores no rio São Francisco. **Scripta nova revista electrónica de geografía y ciencias sociales**, Barcelona, v. 45, n. 30, 1 de agosto de 1999.

CODATO, A. N. **Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64**. São Paulo: Hucitec; ANPOCS, 1997.

IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Parecer nº 031/2005**. Dispõe sobre a análise do EIA-Rima do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional. Brasília, 2005.

MARTINS, L. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

PEREIRA JÚNIOR, J. S. **Limitações de uso do solo na bacia hidrográfica do rio São Francisco**. Câmara dos Deputados, Brasília, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/grqci>>.

_____. **Projeto de transposição de água do rio São Francisco**. Câmara dos Deputados, Brasília, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/7LVfV1>>.

ROBINSON, M.; WHITE, G. **The democratic developmental state: political and institutional design**. Oxford: Oxford University Press, 1998.

SAID, M. **Transposição do Rio São Francisco: a outra margem da história**. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2009.

TEIXEIRA, M. L.; VIANNA, W. **A administração do milagre: o conselho monetário nacional (1964-1974)**. Petrópolis: Vozes, 1987.

DESENVOLVIMENTISMO, CONFLITO E CONCILIAÇÃO DE INTERESSES NA POLÍTICA DE CONSTRUÇÃO DE HIDRELÉTRICAS NA AMAZÔNIA BRASILEIRA

Ana Karine Pereira

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, tem-se observado, no Brasil, a retomada de diversos projetos ligados à infraestrutura – como a construção de rodovias e hidrelétricas –, com o objetivo de estimular o desenvolvimento econômico. A retomada destes projetos é acompanhada da emergência de uma postura estatal de forte indutor do desenvolvimento econômico (Pires e Gomide, 2012a). Este padrão de atuação estatal não é inédito na história brasileira, uma vez que essa postura foi adotada no passado, principalmente durante a Ditadura Militar. Entretanto, este novo ativismo estatal tem ocorrido em um novo contexto político de consolidação da democracia brasileira. Dessa forma, paralelamente à adoção de projetos desenvolvimentistas, o compromisso com o aprofundamento democrático ganhou um espaço privilegiado na agenda política dos últimos anos.

O objetivo geral deste estudo é contribuir para a discussão sobre a atuação contemporânea do Estado brasileiro, a partir da análise de um estudo de caso. Esta discussão é pautada na análise das implicações do encontro entre ativismo estatal e democracia. Por um lado, os projetos desenvolvimentistas abordam áreas e interesses variados – crescimento econômico, questões sociais e sustentabilidade ambiental; por outro, a inserção destes projetos em um ambiente democrático complexifica o processo decisório e de implementação destes empreendimentos, uma vez que atores diversos são empoderados. Assim, este encontro exige que o Estado tenha não apenas capacidade técnico-administrativa, mas também capacidade política de expandir os canais de interlocução com a sociedade civil e de conciliar interesses divergentes (Pires e Gomide, 2012b).

No momento em que o Estado assumiu a tarefa de estimular o desenvolvimento econômico, a oferta de energia ganhou um *status* de extrema importância na agenda política. Para manter as taxas de crescimento econômico, é necessário

adicionar de 4.500 megawatt (MW) a 5 mil MW¹ ao ano, no sistema elétrico brasileiro (Costa, 2010). Como a matriz energética nacional é caracterizada pela grande importância² da eletricidade proveniente de fontes hídricas, vários projetos de usinas hidrelétricas³ concebidos durante a Ditadura Militar têm sido retomados e concretizados no momento atual. A maior parte do potencial hidrelétrico brasileiro se encontra no Norte do país,⁴ o que justifica a priorização desta região para aumentar a oferta de energia elétrica.

Um desses projetos é a polêmica usina hidrelétrica de Belo Monte, cogitado durante a Ditadura Militar e retomado recentemente, principalmente a partir do primeiro mandato do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O estudo de Belo Monte foi escolhido porque ele permite que se compare a evolução do projeto da usina a partir de dois contextos políticos bastante diferentes: *i*) um Estado autoritário cujas decisões se baseavam no centralismo burocrático; e *ii*) um Estado democrático, inserido em um sistema político que empodera diversos atores no processo decisório, e de implementação de políticas públicas. O caso de Belo Monte é comparado com o de Tucuruí I – usina que foi totalmente implementada no período autoritário –, facilitando a compreensão do contexto decisório e de implementação de projetos desenvolvimentistas no período pré-redemocratização.

O projeto de Belo Monte se insere em um ambiente predominantemente contencioso, sendo caracterizado pelo embate entre duas coalizões – a de bloqueio e a de defesa – que vêm negociando o plano da usina por mais de trinta anos. Alguns grupos sociais – como sindicatos de comerciantes, o Fórum Regional de Desenvolvimento Econômico e Socioambiental da Transamazônica e Xingu (FORT Xingu) etc. – e agências estatais ligadas ao setor elétrico defendem a usina por acreditarem que ela estimulará o desenvolvimento regional, além de a opção por hidrelétrica ser a mais barata entre as fontes de energia. Outros grupos, como a Prelazia do Xingu, grupos indígenas, sindicatos dos agricultores, pescadores, entre outros, criticam a usina por seus impactos ambientais e sociais. Esta intensidade de conflitos possibilita que se analise como o arranjo político-institucional, que organiza os processos decisório e de implementação de políticas, permite que o Estado execute projetos de “interesse estratégico”⁵ ao mesmo tempo em que consegue conciliar opiniões diversas para obter legitimidade social. Entende-se arranjo político-institucional como as “(...) configurações de instituições, organizações, atores e

1. Por questões comparativas, a capacidade instalada da matriz de energia elétrica do Brasil alcançou, em agosto de 2011, 115 mil MW. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/sobre/economia/energia/setor-eletrico/sistema-interligado-nacional/print>>.

2. De acordo com dados do Plano Nacional de Energia Elétrica (PNEE) 2030, em 2006, 77,1% da energia elétrica do país era proveniente de hidrelétricas.

3. Além de Belo Monte, podem-se citar as hidrelétricas Jirau e Santo Antônio, no rio Madeira.

4. De acordo com dados do PNEE 2030, 91% do potencial hidrelétrico da região Norte ainda não foram aproveitados.

5. Esse termo tem sido usado pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) para se referir ao projeto de Belo Monte.

processos, que dão sustentação, viabilizam ou impedem ações específicas do governo” (Pires e Gomide, 2012a, p. 4). No caso de Belo Monte, este arranjo é formado pelo compartilhamento de competências entre diversas instituições estatais – setor elétrico, Presidência da República, setor ambiental e Congresso Nacional (CN); por processos participativos de interação entre Estado e sociedade civil; e pela legislação ambiental, que prevê uma gestão ambiental participativa.

Belo Monte é especialmente interessante porque, apesar de o projeto ter evoluído consideravelmente do ponto de vista técnico e ambiental, a aceitabilidade da usina é ainda baixa. A retomada do projeto da usina, na década de 1990, foi acompanhada da revisão do projeto inicial, com a redução da área do reservatório e da potência instalada. Entretanto, a partir de entrevistas e de análise documental, é possível perceber que o processo decisório e de instalação da usina ainda é caracterizado por diversos atores da sociedade e do Ministério Público (MP) como autoritário e pouco participativo. Esta observação se torna ainda mais interessante quando se constata que o arranjo político-institucional pós-democratização estimula um processo participativo entre atores variados: o licenciamento ambiental envolveu diversos atores, ocorreram audiências públicas, e o CN teve de aprovar o projeto.

A fim de entender essa aparente contradição, este trabalho desagrega o arranjo político-institucional existente para construção de hidrelétricas no Brasil em três fases: a fase do setor elétrico, a do CN e a do setor ambiental. Constata-se que as duas primeiras fases são caracterizadas por grande capacidade de decisão. Entretanto, estas duas fases apresentam pouca abertura política, visto que suas decisões são centralizadas. A fase do setor ambiental é caracterizada pela sinergia entre atores estatais e grupos da sociedade civil. Todavia, quando esta fase é iniciada, o processo decisório se encontra em uma etapa bastante avançada: as principais características da usina foram definidas e o projeto, aprovado pelo CN.

Conclui-se que o arranjo político-institucional atual é bastante eficaz na criação de oportunidades de explicitação de interesses variados e divergentes. A existência de canais de interação entre Estado e sociedade – como as audiências públicas, a ampla atuação do MP como defensor de interesses difusos e da legalidade e o processo de licenciamento ambiental que estimula a interação entre diversos órgãos – permite que inúmeros interesses sejam defendidos. Entretanto, o arranjo atual apresenta pouca capacidade de processar os conflitos provenientes da explicitação de interesses diversos, o que faz com que o Estado apresente dificuldades de conciliar estes interesses. Esta limitação do arranjo atual tem consequências negativas para a implementação do projeto de Belo Monte, como a extrema judicialização do processo e a baixa aceitabilidade da usina, que ainda é questionada por grupos sociais expressivos, como é o caso do Movimento Xingu Vivo para Sempre (MXVPS), dos pescadores e dos sindicatos ligados à agricultura.

2 ANTECEDENTES DO PROJETO DE BELO MONTE: CENTRALISMO TECNOCRÁTICO, AUTORITARISMO E DESENVOLVIMENTISMO

A decisão de construir barragens para a geração de energia elétrica aparece como um dos componentes centrais da estratégia de desenvolvimento do país adotado a partir da década de 1930. Nesse período, o governo Vargas iniciou um modelo desenvolvimentista caracterizado pela liderança estatal, pela intensiva utilização de recursos naturais para a execução de projetos econômicos e pelas decisões centralizadas na tecnocracia estatal. Tal modelo foi consolidado com o ideal militar de *Brasil Grande*, traduzido em diversos projetos ligados ao desenvolvimento econômico liderado pelo Estado, como a Transamazônica, o Projeto Carajás e a usina hidrelétrica de Itaipu (Khangram, 2004).

A partir da Ditadura Militar, houve uma intensificação da presença do Estado na Amazônia, por meio de diversos planos governamentais de desenvolvimento econômico. A partir do primeiro choque de petróleo, em 1973, a estratégia do Estado tornou-se “(...) mais seletiva, mais diversificada e de cunho econômico crescente, configurando a Amazônia como grande fronteira de recursos” (Becker, 1982, *apud* La Rovere e Mendes, 2000, p. 204). Neste contexto da crise do petróleo, a construção de grandes hidrelétricas na Amazônia e de usinas de pequeno e médio portes nas demais regiões do país⁶ se configurou como uma das principais estratégias de variar a matriz energética brasileira (Dória, 1976). Esta ideia foi evidenciada no Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) e no Plano Nacional de Energia Elétrica (PNEE) 1987-2010 (Brasil, 2011), que listou a construção de 79 barragens na Amazônia para aumentar o aproveitamento da capacidade hidrelétrica da região (Fearnside, 2006). O objetivo do governo era aumentar de 9% para 78% o aproveitamento do potencial hidrelétrico da região Norte até 2010.

Os dados atuais (PNEE 2030) sobre o aproveitamento do potencial hidrelétrico da região Norte mostram que 91% do potencial hidrelétrico desta região ainda não haviam sido explorados em 2006, revelando que os planos dos militares foram parcialmente frustrados. Mesmo assim, a maioria das hidrelétricas existentes no país foi construída nesse período, incluindo Tucuruí e Balbina, as duas maiores hidrelétricas na Amazônia concluídas durante a Ditadura Militar. As usinas construídas nesse período foram severamente criticadas por suas consequências sociais e ambientais (Costa, 2010). Nesse sentido, Tucuruí e Balbina são exemplos emblemáticos de projetos malsucedidos: geraram problemas de saúde pública, afetaram populações indígenas e tradicionais, criaram problemas demográficos, os programas de mitigação e compensação foram inadequados etc. Além disso, os estudos ambientais destes projetos foram extremamente técnicos, não havendo participação da população atingida (Fearnside, 2001; Barrow, 1988).

6. De acordo com o PNEE 2010, uma usina de médio porte produz até 300 MW de energia.

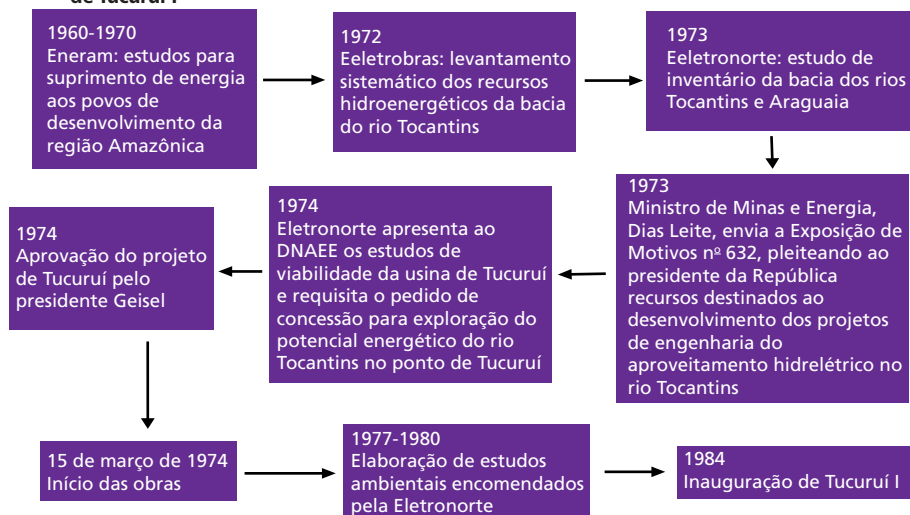
O estudo do arranjo político-institucional da usina de Tucuruí será utilizado aqui como um instrumento de comparação entre o arranjo atual, pós-democratização, e o do passado, referente à Ditadura Militar. Tucuruí representa bem o arranjo do passado por se inserir em um período de consolidação do setor elétrico, de um lado, e de fragilidade da legislação ambiental, de outro. A usina foi considerada de extrema importância pelos militares para o planejamento energético nacional e representa a hidrelétrica instalada na Amazônia brasileira com mais potência, sendo a segunda hidrelétrica nacional, totalmente concluída, que mais produz energia.

Os primeiros debates sobre a necessidade de construir Tucuruí⁷ ocorreram no final de 1960 e no início da década de 1970. Data desse período a padronização dos procedimentos de avaliação de projetos relacionados com a expansão da energia elétrica e a reformulação da estrutura do setor elétrico – que perdurou até meados da década de 1990 –, que passou a ser composta pelo Ministério de Minas e Energia (MME), pela Eletrobras e pelas subsidiárias regionais, e pelo Departamento Nacional de Águas e de Energia Elétrica (DNAEE) – órgão normativo e fiscalizador (La Rovere e Mendes, 2000). A consolidação da política ambiental brasileira só ocorreu na década de 1980, período posterior ao processo decisório e de implementação de Tucuruí.

A centralidade no setor elétrico e no Executivo federal, além da pouca importância dada às questões ambientais e sociais, pode ser observada no fluxograma 1, que representa o arranjo político-institucional do caso de Tucuruí.

FLUXOGRAMA 1

O arranjo político-institucional do processo decisório e de implementação da hidrelétrica de Tucuruí I



Fonte: La Rovere e Mendes (2000).

7. A análise realizada aqui se limita à Tucuruí I.

Como bem mostra o fluxograma 1, o Comitê Coordenador dos Estudos Energéticos da Amazônia (Eneram) – composto por representantes dos ministérios de Minas e Energia, do Interior e do Planejamento e Coordenação Geral – iniciou, em 1968, os estudos do potencial hidráulico da Amazônia com o objetivo de suprir os polos de desenvolvimento da região, com destaque para a cidade de Belém. Coube à Eletrobras e à Eletronorte a elaboração dos estudos de inventário da bacia do rio Tocantins. Em 1973, o ministro de Minas e Energia, Dias Leite, requisitou, por meio da Exposição de Motivos nº 632/1973, ao presidente da República recursos para o projeto de engenharia de Tucuruí. Logo em seguida, em 1974, a Eletronorte apresentou ao DNAEE os estudos de viabilidade da usina, além de ter requisitado a concessão para a exploração do potencial energético do rio Tocantins no ponto de Tucuruí. A aprovação presidencial da usina ocorreu em 1974, pelo governo Geisel, e em março daquele ano as obras da usina tiveram início.

O processo decisório de Tucuruí foi rápido – os estudos começaram em 1973 e a construção da usina iniciou-se em 1974 –, o que pode ser explicado pelo pequeno número de atores envolvidos e pela inexistência de uma legislação ambiental rigorosa. A preocupação ambiental teve pouca relevância no processo decisório, visto que os estudos ambientais só foram elaborados após o início das obras, o que impediu que medidas compensatórias e corretivas fossem adotadas, a partir das consequências previstas pelos estudos (Fearnside, 2001; Monosowski, 1990; Barrow, 1988).

O início do debate sobre a construção de Belo Monte se insere no mesmo contexto da construção de Tucuruí. Entre 1975 e 1979, o governo brasileiro, por meio da recém-criada Eletronorte, iniciou estudos sobre o potencial hidrelétrico do rio Xingu, o que deu origem ao relatório *Estudos de inventário hidrelétrico da bacia hidrográfica do rio Xingu*, finalizado na década de 1980. Os estudos identificaram seis possíveis barramentos hidrelétricos na bacia do rio Xingu – Iriri, Jarina, Kokraimoro, Ipixuna, Babaquara e Kararaô⁸ – que, somados, alagariam mais de 18 mil km², atingindo cerca de 7 mil índios (Brasil, 2011).

A defesa oficial da construção de Belo Monte pelo governo teve início com o lançamento do PNEE 1987-2010, que destacou o rio Xingu como de extrema importância para o setor energético brasileiro e apontou a usina de Kararaô como a melhor opção para integrar as usinas do rio Xingu ao sistema interligado brasileiro. O plano previa a construção de Kararaô até 2000 e de Babaquara até 2005 (Fearnside, 2006). A partir desse momento, Belo Monte passou a ser considerada como essencial por vários planos energéticos e de desenvolvimento elaborados pelo governo, como o Avança Brasil e o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC).⁹

8. Antigo nome de Belo Monte.

9. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org>>.

O início da construção de Belo Monte ocorreu em 2011, o que evidencia um grande atraso no planejamento do governo. Vários fatores explicam isto: a mobilização contra a usina, que surgiu logo no início do debate sobre a construção da hidrelétrica, como bem mostra o Primeiro Encontro dos Povos Indígenas do Xingu, em 1988; a reforma das agências financiadoras internacionais, nas décadas de 1980 e 1990, que passaram a não financiar projetos com impactos sociais e ambientais (Khangram, 2004); e o período de forte recessão econômica observado no Brasil, a partir de meados da década de 1980 até 1994, e do abandono da orientação desenvolvimentista para a adoção de um posicionamento neoliberal (Giambiagi *et al.*, 2005). Nesta conjuntura, o projeto de Belo Monte foi deixado de lado momentaneamente pelo governo.

3 O NOVO ARRANJO POLÍTICO-INSTITUCIONAL: MULTIPLICIDADE DE ATORES COM PODER DE VETO, DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E ARRANJOS PARTICIPATIVOS

O projeto de Belo Monte reaparece no governo de Fernando Henrique Cardoso com o Avança Brasil, plano plurianual (PPA) referente ao período 2000-2003. O início da execução do projeto de Belo Monte ocorreu com o governo Lula, que elegeu a usina como um projeto prioritário no PAC. Nesse momento, o governo relançou um discurso desenvolvimentista para justificar a necessidade da usina:

A implantação da Usina Hidrelétrica Belo Monte é extremamente relevante para a sociedade brasileira, consideradas as projeções do planejamento energético nacional. O aumento de demanda por energia elétrica projetado até 2019 exigirá, conforme informações constantes do Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE 2019), o incremento de cerca de 71 MW na capacidade instalada nacional nesse período,¹⁰ o que representa mais de 60% da capacidade instalada atual (...) A implantação de Belo Monte é importante para assegurar o desenvolvimento nacional, pois o empreendimento terá capacidade instalada total de 11233 MW e adicionará 4571 MW médio de energia ao sistema elétrico nacional¹¹ (...) A UHE de Belo Monte deve ser avaliada, assim, como um vetor para o desenvolvimento tanto regional quanto nacional (Brasil, 2011, p. 24, 30).

A partir da retomada da discussão sobre Belo Monte, na década de 1990, o projeto da usina sofreu alterações significativas. Em 25 de novembro de 1994, a Portaria nº 769 do DNAEE criou um grupo de trabalho composto por técnicos da Eletronorte, da Eletrobras e do DNAEE, com o objetivo de reavaliar energeticamente a configuração estabelecida nos primeiros estudos da usina. Dessa forma, o projeto foi aprimorado: a área de inundação de 1.225 km² foi reduzida para 516

10. De acordo com o Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE) 2019, esse aumento deve ocorrer em um período de dez anos.

11. Tanto o cálculo da capacidade instalada total quanto o da capacidade média de produção de energia se referem à produção energética no período de um ano.

km², dos quais 228 km² (44%) constituem o próprio rio; não haverá inundação de terras indígenas, ao contrário do que se previa na década de 1980, visto que parte das terras indígenas Paquçamba e Arara da Volta Grande do Xingu seria atingida.¹²

A retomada do projeto de Belo Monte se insere em um contexto político radicalmente diferente do momento em que o projeto surgiu, na década de 1970. Houve uma brusca alteração na legislação brasileira, cuja consequência foi o empoderamento de múltiplos atores com poder de veto no processo decisório de grandes usinas hidrelétricas. As duas próximas subseções analisam, primeiramente, os aspectos formais desta reforma na legislação ambiental e, em seguida, estudam as consequências práticas da nova legislação no processo de Belo Monte.

3.1 Consolidação da legislação ambiental: as previsões legais do novo arranjo político-institucional

Enquanto no período militar a decisão de construir hidrelétricas se concentrava no setor elétrico e no Executivo federal, com a democratização “as decisões sobre a construção de barragens passaram a ser tomadas conjuntamente com a sociedade, com um grande número de instituições governamentais e, especialmente, com a população afetada” (Costa, 2010, p. 1, tradução nossa). Esta mudança é reflexo da reforma da legislação ambiental, que complexificou o processo decisório e de implementação de empreendimentos com impacto ambiental e social ao empoderar vários atores – surgindo um sistema de governança de múltiplos níveis com a participação de diversos atores com poder de veto –, ao criar várias exigências para que estes projetos sejam aprovados.

A aprovação da Lei nº 6.938/1981 representou o primeiro grande passo para a institucionalização do ambientalismo brasileiro e forneceu os parâmetros da nova gestão ambiental – caracterizada pela atuação próxima entre Estado e sociedade civil e por um MP forte e com grande capacidade de atuar como negociador de interesses. A nova legislação criou um sistema nacional para o meio ambiente, integrado pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e uma política nacional para o meio ambiente (Hochstetler e Keck, 2007; Costa, 2010). Foi introduzida a necessidade de licenças ambientais e de estudos de impacto ambiental (EIAs) para projetos que causam alterações no meio ambiente (*op. cit.*; *op. cit.*).

As mudanças na legislação ambiental foram aprofundadas com a Lei nº 7.347/1985, a Lei de Ação Civil Pública, e a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) (Brasil, 1988). A citada lei possibilita que interesses ambientais, do consumidor e difusos sejam defendidos legalmente. Esta aumentou consideravelmente os poderes do MP de intervir no processo decisório de empreendimentos com impactos

12. Entretanto, ativistas sociais e pesquisadores ambientais entrevistados afirmam que, mesmo assim, haverá impacto direto nas terras indígenas que se localizam na Volta Grande do Xingu, visto que o desvio do rio provocará secas.

ambientais, ao mesmo tempo em que facilitou o encaminhamento de demandas da sociedade civil para a esfera política (Costa, 2010). A maioria das ações públicas iniciadas pelo MP está relacionada com questões ambientais, que representam 97% do total de ações civis públicas de autoria do órgão (McAllister, 2008). Dessa forma, o órgão tem sido considerado como o advogado ambiental e o negociador da sociedade (Hochstetler e Keck, 2007; McAllister, 2004; 2008).

Para Hochstetler e Keck (2007), a CF/1988 (Brasil, 1988), ao tratar da distribuição de poderes no pacto federativo e da questão ambiental, alterou o contexto em que se insere o processo decisório sobre construção de hidrelétricas, ao criar um sistema de “governança de níveis múltiplos” na gestão ambiental. Além disso, a CF/1988 deu um tratamento especial às comunidades indígenas ao determinar que a exploração de recursos hídricos em suas terras depende de autorização legislativa, que deve garantir a ocorrência de oitivas das comunidades indígenas afetadas (Costa, 2010).

Além da garantia estabelecida pela Constituição para a inclusão de povos indígenas no processo decisório de empreendimentos que tenham impacto em suas terras, ao ratificar¹³ a Convenção nº 169/1989 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em julho de 2002, o Brasil se comprometeu a

consultar os povos interessados, por meio de procedimentos adequados e, em particular, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente; [e a] criar meios pelos quais esses povos possam participar livremente, ou pelo menos na mesma medida assegurada aos demais cidadãos, em todos os níveis decisórios de instituições eletivas ou órgãos administrativos responsáveis por políticas e programas que lhes afetem (OIT, 2011, Artigo 6º).

Outra legislação aprovada no momento de transição democrática foi a Lei nº 7.804/1989, que tornou mais difícil a aprovação de projetos com impactos ambientais, ao reforçar a obrigação do licenciamento ambiental e de EIAs para projetos que podem causar danos ambientais. Coube à Resolução nº 237/1997, do Conama, regulamentar o licenciamento, conferindo um perfil bastante holístico ao processo (Costa, 2010).

A Resolução do Conama nº 9/1987 introduziu um mecanismo participativo no licenciamento ambiental, a audiência pública. De acordo com esta resolução, a finalidade das audiências é “(...) expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido Relatório de Impacto Ambiental (Rima), dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito” (Conama, 1987). Estas audiências devem ocorrer nas seguintes situações: por iniciativa da agência

13. Entretanto, como será detalhado mais adiante, tal convenção ainda não foi regulamentada.

ambiental, responsável pelo licenciamento, sempre que julgar necessário; por provocação de entidade da sociedade civil e do MP; ou por cinquenta ou mais cidadãos.

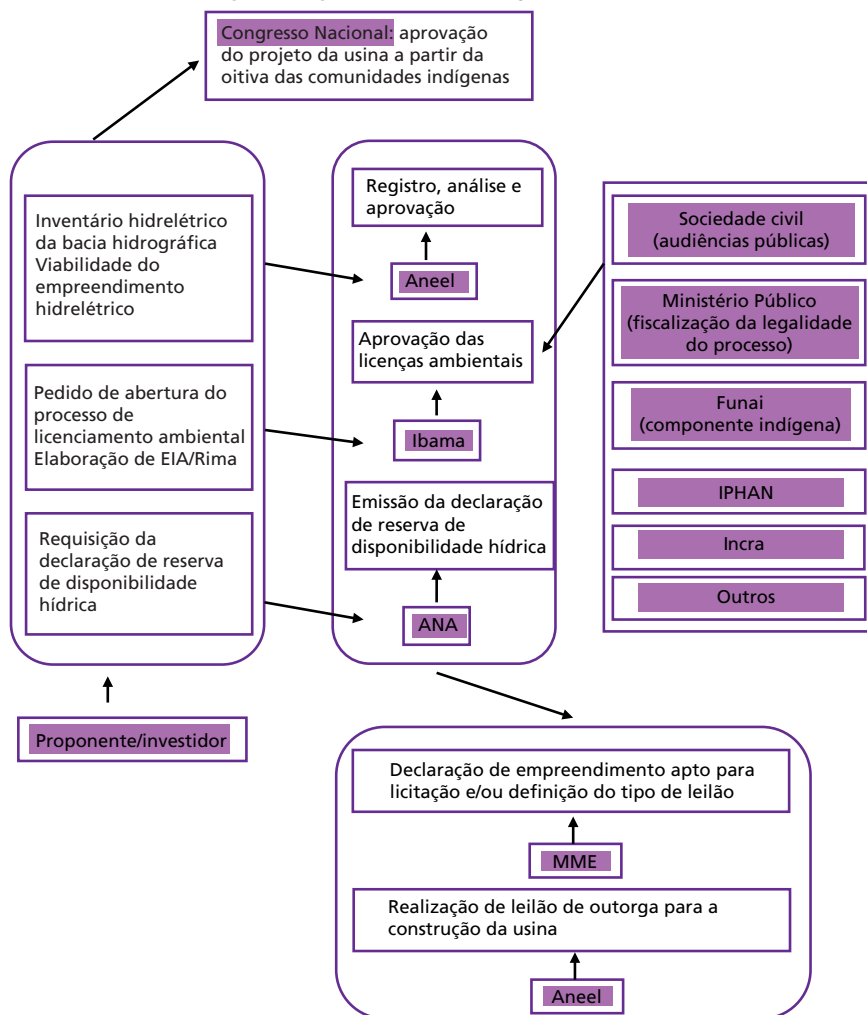
A aprovação dessas legislações teve dois impactos no arranjo político-institucional de empreendimentos com impacto ambiental: *i*) aumentou o número de atores com poder de interferir no processo decisório e de implementação desses projetos; e *ii*) criou uma série de restrições e condicionantes para que esses empreendimentos sejam aprovados. Assim, a reforma da legislação ambiental fez surgir um arranjo muito mais democrático, ao criar diversas possibilidades de interferência dos atores sociais afetados por grandes obras: por meio de audiências públicas e de oitivas das comunidades indígenas, a partir da provocação do MP etc. Além disso, o licenciamento ambiental deve considerar os interesses de atores diferentes por meio da manifestação de vários órgãos durante o processo – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), Fundação Nacional do Índio (Funai), órgãos ambientais de nível local etc.

A consolidação da legislação ambiental brasileira foi seguida por uma reforma no setor elétrico,¹⁴ na década de 1990, que redefiniu as competências das agências estatais, além de ter criado novos atores, como a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). O fluxograma 2 ilustra o atual arranjo político-institucional que organiza os processos decisório e de implementação de grandes hidrelétricas no país. Quando comparado com o arranjo de Tucuruí, fica evidente que o processo atual é muito mais eficaz na criação de oportunidades de explicitação de interesses diversos. Entretanto, a inserção de atores variados permite a eclosão de conflitos, uma vez que seus interesses são muitas vezes divergentes. A capacidade do arranjo atual de processar estes conflitos, característicos de processos democráticos, é de extrema importância. Os próximos parágrafos analisam esta capacidade.

14. A próxima subseção apresentará a configuração atual do setor elétrico.

FLUXOGRAMA 2

O arranjo político-institucional do processo decisório e de implementação das hidrelétricas do período pós-redemocratização



Elaboração da autora.

3.2 O funcionamento do novo arranjo político-institucional: a explicitação e o processamento de conflitos

O objetivo desta seção é entender quais os efeitos das previsões legais do novo arranjo político-institucional para o processo decisório e de implementação da usina de Belo Monte. Para tanto, o novo arranjo foi desagregado em três fases: *i)* a do setor elétrico; *ii)* a do CN; e *iii)* a do setor ambiental.

3.2.1 A fase do setor elétrico

O setor elétrico possui grande importância no atual arranjo político-institucional. Ele atua em diferentes momentos do processo decisório e de implantação de hidrelétricas, ao contrário, por exemplo, do CN, que tem uma participação pontual. Assim, todo o início do processo é de sua responsabilidade, sendo que sua atuação continua nas fases posteriores de forma paralela ao licenciamento ambiental.

O setor elétrico brasileiro é formado por uma série de órgãos vinculados ao MME e à Presidência da República. De acordo com técnicos entrevistados da Aneel, a realização de grande parte das atividades relacionadas com a aprovação de hidrelétricas no Brasil é compartilhada, atualmente, entre a Aneel e o MME. Dessa forma, cabe à Aneel registrar, analisar e aprovar os estudos de inventário, de viabilidade e de projetos básicos dos aproveitamentos hidrelétricos do país. Estes estudos são apresentados pelos atores que propõem a construção de usinas, que, segundo a legislação brasileira, podem ser tanto particulares quanto instituições estatais. Apesar de a legislação não impor restrições, os técnicos entrevistados afirmam que é bastante comum que, no caso de pequenas hidrelétricas, a iniciativa parta de particulares, enquanto as grandes hidrelétricas geralmente são propostas pelo grupo Eletrobras.

Os estudos de inventário têm início com o *Manual de inventário hidrelétrico da bacia hidrográfica* por estimativa do potencial hidrelétrico, cujo objetivo é verificar a vocação para geração de energia elétrica de uma bacia hidrográfica. Em seguida, é elaborado o *Inventário hidrelétrico da bacia hidrográfica*, o qual analisa as várias alternativas de divisão de queda para a bacia, gerando diversos projetos que são comparados entre si. Depois de serem realizados os estudos de viabilidade, cabe à Aneel conceder registro aos interessados para autorizar a realização de análises de viabilidade do empreendimento, que se referem a “estudos mais detalhados para a análise da viabilidade técnica, energética, econômica e socioambiental que leva à definição do aproveitamento ótimo que irá ao leilão de energia” (Brasil, 2007, p. 24). É aqui que as características principais, como tamanho e potência da usina, são definidas. No caso de Belo Monte, a Eletrobras foi a responsável pela realização destes estudos desde a primeira fase do projeto, na década de 1970. Em 1994, quando o projeto foi retomado, criou-se um grupo formado por Eletronorte, Eletrobras e DNAEE, com o objetivo de realizar novos estudos sobre a usina, o que culminou em alterações significativas no plano inicial.

A etapa seguinte se refere à realização dos estudos socioambientais e à abertura do processo de licenciamento ambiental. Ainda, deve ocorrer a requisição à Agência Nacional de Águas (ANA) da Declaração de Reserva de Disponibilidade Hídrica. Após a aprovação destes estudos e da emissão da licença ambiental prévia (LP), cabe ao MME avaliar se o empreendimento está apto para ser licitado, além de

definir o tipo de leilão pelo qual serão negociadas a concessão e a venda de energia. O leilão é realizado pela Aneel, e, em seguida, deve ser entregue um cronograma de atividades para execução das obras, cuja fiscalização também compete à agência. No caso de Belo Monte, o vencedor do leilão, ocorrido em 2010, foi a Norte Energia – grupo formado por empresas estatais e privadas do setor elétrico; entre elas, a Eletrobras.¹⁵

Paralelamente a essas fases mais técnicas, a atuação de um órgão se destaca na articulação política no âmbito do governo: o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), órgão de assessoramento do presidente da República com a função de propor políticas nacionais na área energética. O conselho tem aprovado resoluções importantes referentes à usina. Entre elas, destaca-se a Resolução nº 6, de junho de 2008, que elege Belo Monte como empreendimento prioritário para a implantação e a licitação, visto que a usina é considerada de interesse estratégico para a produção energética do país. Este argumento tem sido utilizado por diversas agências estatais para garantir a continuidade do processo de implementação da usina de Belo Monte. Por exemplo, segundo o procurador do Ministério Público Federal (MPF) de Belém, o julgamento de diversas ações civis públicas pelo Judiciário usa esta ideia de interesse estratégico para permitir que a construção da usina continue.

Diante do exposto, pode-se considerar que o setor elétrico possui grande capacidade decisória: ele que realiza e aprova os estudos que definem as principais características da usina; além disso, dita quais projetos devem ser considerados como prioritários na pauta governamental, impactando diretamente as decisões de outras agências do governo – que passam a ter sua autonomia decisória limitada pelas prioridades do setor elétrico. Dessa forma, apesar de a legislação brasileira prever um modelo de arranjo político-institucional em que a decisão de construir grandes hidrelétricas deve ser compartilhada entre diferentes setores do governo e da sociedade, no caso concreto, a decisão se concentra no setor elétrico.

Esse setor é conhecido tradicionalmente por suas decisões insuladas, com baixa participação da sociedade. A única previsão de participação da sociedade civil no planejamento energético nacional ocorre por meio de consulta pública virtual no momento de elaboração dos planos nacionais de energia. Estas audiências são consideradas por representantes do Instituto Socioambiental (ISA) como de baixa efetividade, uma vez que não há nenhum tipo de devolutiva e sistematização das propostas por parte do setor elétrico. A participação da sociedade civil no CNPE é limitada a dois representantes com conhecimentos técnicos.

15. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/hotsite_beloMonte/index.cfm>.

3.2.2 A fase do Legislativo

A atuação do CN no processo decisório de Belo Monte, por meio da aprovação do Decreto Legislativo nº 788 (Brasil, 2005), tem sido severamente criticada. O CN foi empoderado pela CF/1988 (Brasil, 1988) como um ator com poder de veto nos processos decisórios de empreendimentos que afetam terras indígenas. O objetivo maior era garantir que os interesses dos índios afetados fossem considerados como determinantes para a aprovação destes empreendimentos, visto que a decisão do CN deveria ser pautada nas oitivas das comunidades indígenas.

O MP realizou uma detalhada análise da atuação do CN no caso de Belo Monte. A conclusão é que a atuação do CN feriu a Constituição por diversos motivos, fato que embasou uma ação civil pública cujo objetivo era declarar a nulidade do Decreto Legislativo nº 788/2005 (Brasil, 2005) e, dessa forma, interromper o processo de licenciamento ambiental da usina.

O MP identificou graves vícios no processo legislativo que culminou na aprovação de Belo Monte. O primeiro deles é o não cumprimento dos preceitos fundamentais descritos nos Artigos 170 e 231 da CF/1988 (Brasil, 1988), que determinam que o CN realize consultas às comunidades indígenas. De acordo com o MP, o CN não realizou nenhum tipo de consulta às comunidades indígenas afetadas: “Nada foi observado pelo Congresso Nacional. Nenhuma audiência pública, nenhuma viagem de membros ao local da hidrelétrica, nenhum papel (...) nada que pudesse expressar a opinião de pelo menos uma comunidade afetada” (Brasil, 2006).

Por causa da não ocorrência das oitivas, o licenciamento ambiental de Belo Monte foi suspenso em 2006 pelo Judiciário, em resposta à ação civil pública de autoria do MPF (Processo 2006.39.03.000711-8). Em parte como consequência desta polêmica em torno das oitivas, em setembro de 2009, foram realizadas audiências públicas em doze¹⁶ comunidades indígenas lideradas pela Funai e com o objetivo principal de apresentar as linhas gerais do parecer desta fundação sobre o componente indígena do EIA do projeto da usina de Belo Monte (Ibama, 2009b).

Essas oitivas têm sido bastante criticadas pelo MP, pela sociedade civil organizada e por comunidades indígenas, visto que elas tiveram um caráter apenas informativo. O argumento da Funai é que, como as oitivas previstas na Convenção nº 169, 1989 da OIT ainda não foram regulamentadas, não há nenhuma previsão legal que determine como estas consultas devem ocorrer nem se elas são vinculantes.

Outro vício apontado pelo MP se relaciona com a ausência de lei complementar (LC) que disponha sobre a forma de exploração dos recursos hídricos em

16. Aldeia Paquicamba; Terra Indígena Juruna do km 17; Aldeia Bacajá; Aldeia Apyterewa; Aldeia Ipixuna Araweté; Aldeia Pakajá; Aldeia Jurnati Araweté; Aldeia Koatinemo Asurini; Aldeia Kararaô dos Kaipó-Kararaô; Aldeia Arara do Laranjal; Aldeia Cachoeira Seca; e Terra Indígena Arara da Volta Grande do Xingu.

área indígena. Este vício se refere à previsão do § 6º do Artigo 231, que determina que a exploração de rios existentes em áreas indígenas só pode ocorrer em caso de relevante interesse público da União, definido em LC. Como tal lei ainda não foi aprovada, qualquer obra ou estudo que tenha por objeto a exploração de recursos hídricos em áreas indígenas fica inviabilizado.

3.2.3 A fase do setor ambiental

A fase do setor ambiental tem início quando o empreendedor requisita ao órgão ambiental a licença prévia – no caso de Belo Monte, isto ocorreu em 2006. Esta fase é bastante complexa, pois requer a consulta de múltiplos atores. No processo de Belo Monte, o licenciamento ambiental contou com a participação da Funai, do Instituto Chico Mendes da Biodiversidade (ICMBio), do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), do IPHAN e de órgãos dos municípios envolvidos. Do lado da sociedade civil, é nesta fase que são previstos os mecanismos de participação, por meio de audiências públicas.

O processo de licenciamento é conhecido como um momento de eclosão de conflitos sociais: é neste momento que os projetos ganham visibilidade, visto que há a possibilidade real de eles serem executados; além disso, é aqui que o processo decisório se abre para as manifestações de agências estatais diversas e de atores sociais. Hochstetler e Keck reforçam esse argumento:

(...) uma vez que o processo de licenciamento ambiental é aberto ao escrutínio público (algo estabelecido no auge dos esforços de democratização, durante a transição) e, portanto, tem se tornado virtualmente como o único cenário que exige um debate público sobre decisões econômicas e até mesmo sobre projetos estatais. Como resultado, as decisões individuais de licenciamento se tornam cruciais para o surgimento de grandes conflitos sociais que deveriam ter sido resolvidos de outras formas, mas não são (Hochstetler e Keck, 2007, p. 45-46, tradução nossa).

É nesse momento também que as previsões legais que estimulam a participação e a conciliação de interesses em projetos contenciosos de abrangência nacional são colocadas em prática. Dessa forma, a fase do licenciamento ambiental é caracterizada pela intensa participação de atores diversos. Entretanto, esta participação tem baixa efetividade, uma vez que o órgão ambiental federal, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), atua em um contexto de pouca capacidade decisória. Isto ocorre porque, quando o licenciamento ambiental teve início, as principais decisões haviam sido tomadas em fases anteriores, como a definição das características da usina pelo setor elétrico e a aprovação do projeto pelo CN. Soma-se a isto a fragilidade do Ibama, traduzida na sua pouca autonomia política. Esta situação é comprovada por documentos presentes no processo de licenciamento ambiental. Por exemplo, em 28 de janeiro de 2010, os

técnicos da Coordenação de Energia Hidrelétrica e Transposições (COHID) do Ibama publicaram o Despacho nº 5, assegurando que havia pendências que inviabilizavam a emissão da LP. Além disso, afirmavam que não tiveram tempo para analisar questões referentes às condicionantes para emissão da LP. Mesmo assim, poucos dias depois – no dia 1º de fevereiro desse ano – a licença foi aprovada.

Portanto, apesar de ser na fase do licenciamento ambiental que existem as maiores oportunidades de explicitação de interesses diversos, a fragilidade dos órgãos ambientais impede que os conflitos sejam processados. Neste momento, a defesa de interesses variados ocorreu, principalmente, por meio da realização de audiências públicas e da intensa atuação do MP, que agiu como o “braço jurídico”¹⁷ do movimento contrário à implantação da usina. Os próximos parágrafos detalham estes acontecimentos.

O MP tem tido uma atuação intensa no processo de Belo Monte, sendo responsável por dezesseis ações civis públicas que questionam a legalidade de diversas decisões relacionadas a Belo Monte. Como consequência de sua atuação, ocorreu uma extrema judicialização dos processos decisório e de implementação da usina. Uma consequência desta judicialização são as diversas interrupções e retomadas no processo de licenciamento e execução da usina: apenas no período 2008-2009, ocorreram três interrupções.

A primeira ação civil pública de autoria do MP ocorreu em momento tardio no processo decisório da usina, em 2001. Esta primeira atuação foi provocada pela sociedade civil e teve como objetivo garantir que o licenciamento ambiental de Belo Monte fosse realizado pelo Ibama, instituto federal, e não pela entidade ambiental estadual, como estava acontecendo.¹⁸ O MP afirmava ainda que as comunidades indígenas afetadas deveriam ser consultadas antes do início do licenciamento. Esta primeira ação foi bastante efetiva, pois o processo de licenciamento ambiental foi suspenso e reiniciado em 2006 – após o Decreto Legislativo nº 788/2005 (Brasil, 2005), que supostamente teria se baseado na consulta das comunidades indígenas –, sob a responsabilidade do Ibama.

A segunda ação do MP data de março de 2006, logo após a retomada do licenciamento ambiental. O objetivo aqui era suspender o licenciamento, uma vez que o decreto legislativo que aprovou a usina seria inconstitucional. Apesar de a ação ter paralisado o licenciamento de Belo Monte por quase um ano, a última decisão da Justiça não foi favorável ao MP, permitindo a retomada do licenciamento

17. O termo “braço jurídico” foi usado pelo procurador do Ministério Público Federal (MPF) de Belém, entrevistado em 22 de novembro de 2012.

18. Um dos argumentos do Ministério Público (MP) é que, quando o bem a ser tutelado – no caso potenciais de energia hidráulica – é de gerência da União, cabe ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) realizar o licenciamento ambiental.

da usina. Nos anos seguintes, diversas outras ações civis públicas foram movidas pelo MP, principalmente para questionar vícios diversos no processo de licenciamento ambiental.

Além dessas ações, o órgão tentou anular a LP, o leilão e a licença de instalação (LI), além de ter pedido, em 2011, a suspensão das obras para evitar a remoção dos povos indígenas Arara e Juruna. Esta última ação teve decisão inicial favorável ao MP, o que causou a paralisação temporária da construção da usina, em agosto de 2012. Entretanto, a decisão foi revertida pela Advocacia-Geral da União (AGU).

O MP teve uma atuação bastante intensa no processo decisório de Belo Monte, cumprindo seu papel de guarda da legalidade e protetor de interesses difusos e das comunidades indígenas. Entretanto, a atuação do órgão foi prejudicada por três fatores. A ação do MP teve início em momento tardio: a primeira ação data de 2001, e a atuação constante começou a partir de 2006. Ou seja, o órgão só agiu durante a fase de licenciamento ambiental, o que é um fator limitante para sua atuação, dada a importância da fase referente à elaboração do projeto pelo setor elétrico. O seguinte trecho de um procurador do MPF de Belém expressa este problema:

Uma das reflexões que a gente faz depois de mais de dez anos de processo de Belo Monte é que, com todas essas ações judiciais, nós já chegamos tarde. Porque nós chegamos quando começa o licenciamento ambiental. A reflexão que a gente tem hoje, a culpa que a gente faz, é que a gente tinha que chegar antes disso (22 de novembro de 2012).

A atuação do MP tem sido marcada por um padrão: inicialmente, a decisão do Judiciário sobre as ações é favorável ao MP, mas, logo em seguida, a AGU recorre, conseguindo dar continuidade à obra. Segundo o representante entrevistado do MPF de Belém, o instrumento utilizado pelo Judiciário, nestes casos, é do tempo da ditadura: a suspensão de segurança. Com este mecanismo, quando a AGU recorre das decisões favoráveis ao MP, o Judiciário não precisa analisar o mérito da decisão. Dessa forma, o Judiciário tem utilizado o argumento do CNPE de que o processo de Belo Monte deve continuar por ser um projeto de interesse estratégico.

O terceiro fator é a lentidão do julgamento das ações propostas pelo MP, visto que até o momento apenas as duas primeiras ações foram julgadas até a última instância.¹⁹ Como a maioria das ações pede o cancelamento de decisões que permitem a construção da usina, e diante do fato de que a construção de Belo Monte foi iniciada, mesmo se no futuro ocorrer uma decisão favorável ao MP, ela não terá efeito porque a obra foi iniciada. O MPF tem pedido urgência no

19. Nesses casos, o Supremo Tribunal Federal (STF) é que toma a última decisão, visto que se refere a questões constitucionais.

juízo destes processos, o que fez com que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) selecionasse algumas das ações relacionadas a Belo Monte como prioritárias para serem julgadas.

Outro instrumento de explicitação de interesses previsto pela legislação ambiental são as audiências públicas. Em novembro de 2009, ocorreram quatro audiências públicas, presididas pelo Ibama, nos municípios de Brasil Novo, Vitória do Xingu, Altamira e Belém. Estas audiências ocorreram no âmbito do processo de licenciamento ambiental, tendo o objetivo de apresentar e discutir o estudo de impacto ambiental/relatório de impacto ambiental (EIA/Rima)²⁰ do projeto de Belo Monte, como previsto pelo Conama (1987). A realização destas audiências apresentou diversas falhas que limitaram a efetividade deste instrumento participativo como mecanismo de solução de conflito, de aumento da legitimidade de projetos do governo e de conciliação de interesses.

O primeiro fator limitante da efetividade das audiências se refere ao momento da participação. Apesar de ter respeitado a Resolução nº 9/1987 (Conama, 1987), que prevê a realização de audiências públicas para discutir o EIA/Rima, a realização de audiências apenas neste momento acabou fazendo com que a população procurasse a via judicial para explicitar suas demandas. Além disso, técnicos do Ibama entrevistados reconhecem que o momento previsto pela legislação para a ocorrência de audiências prejudica a efetividade destes eventos, uma vez que, antes da aprovação da LP, muitas informações sobre a obra ainda não estão disponíveis. O segundo fator limitante é o escopo e a amplitude do debate das audiências, que foi apenas informativo e no qual não houve abertura para discutir a viabilidade e as alterações no projeto. A representatividade dos participantes foi comprometida pela localização de alguns dos atores que serão impactados pela usina. Como resultado, o MPF elaborou a Recomendação nº 5/2009 (Brasil, 2009) ao Ibama, para que audiências em outras localidades fossem realizadas. Por fim, outro problema se refere à falta de sistematização de propostas das audiências e à inexistência de uma devolutiva para a sociedade.

Após a emissão da LP, ocorrida em 2010, tem o início da fase de implementação da usina. Esta fase foi marcada pela implementação de diversos mecanismos de interação entre Estado e sociedade. Em 2011, foi criada a Casa de Governo em Altamira, formada por representantes da Casa Civil da Presidência da República,

20. A Resolução nº 1/1986 estabelece que "dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – Rima, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do Ibama em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente". Entre estas atividades, estão as "(...) obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques". Além disso, "dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo Rima, a serem submetidos à aprovação do Ibama, o licenciamento de atividades que, por lei, seja de competência federal" (Conama, 1986).

da Secretaria-Geral da Presidência e do Mpog. O objetivo da nova instituição é facilitar a coordenação entre os diversos órgãos do governo envolvidos em projetos desenvolvimentistas na região de Altamira, com ênfase em Belo Monte, e possibilitar o encaminhamento de demandas da sociedade civil, mediando conflitos diversos gerados no processo de implementação. Paralelamente à execução da obra, está sendo implementado o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRS-Xingu). A empresa ganhadora do consórcio, a Norte Energia, é responsável por investir R\$ 500 milhões em projetos na região, e a gestão deste recurso é realizada de forma compartilhada entre Estado e sociedade, por meio de um comitê gestor.

As entrevistas com os atores da sociedade mostram que o comitê tem tido um papel importante na negociação entre atores afetados pela usina e o Estado, visto que a sociedade participa da escolha de projetos que mitiguem os efeitos da usina e promovem o desenvolvimento regional. No caso da Casa do Governo, entretanto, os entrevistados revelam que a instituição possui pouco poder para atender a suas demandas e pacificar conflitos justamente porque as principais decisões foram tomadas em momentos anteriores. É importante ressaltar que ainda é cedo para avaliar o efeito real destas duas instituições, uma vez que elas foram criadas em período recente.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A comparação do processo decisório de Tucuruí com o de Belo Monte revela que ocorreu um aperfeiçoamento democrático, fator que influencia a qualidade dos projetos de usinas hidrelétricas. No caso de Tucuruí, como visto, as decisões se concentravam no setor elétrico e no Executivo federal. Dessa forma, poucos interesses foram considerados, havendo uma grande preocupação apenas com os aspectos técnicos e com a necessidade de aumentar a oferta de energia elétrica. Como consequência, as questões ambientais e sociais foram tratadas com pouco cuidado, o que comprometeu a qualidade do projeto da usina e gerou uma série de consequências negativas (La Rovere e Mendes, 2000).

A partir da consolidação da legislação ambiental e da reforma do setor elétrico, surgiu um novo modelo de arranjo político institucional que organiza o processo decisório e o de implementação de hidrelétricas no país. Este novo arranjo criou mecanismos de explicitação de interesses diversos: audiências públicas; ampla atuação do MP; compartilhamento de competências entre agências estatais no licenciamento ambiental; e envolvimento do CN. Este arranjo tornou o processo decisório e de implantação de hidrelétricas mais democrático, o que explica a superioridade técnica do projeto de Belo Monte: a hidrelétrica produzirá grande quantidade de energia e alagará uma área considerada pequena, visto que a usina

é fio d'água. De acordo com Pimentel (2012, p. 75), Belo Monte representa “uma mudança na concepção dos projetos de usinas hidrelétricas, por meio da adoção da tecnologia fio d'água, que, por não possuírem reservatório de acumulação, geram menores impactos sociais e ambientais”.

Além disso, houve um cuidado muito maior com as questões sociais e ambientais. O processo decisório da usina seguiu a previsão legal de licenciamento de três fases. Na LP, foram estabelecidas mais de quarenta²¹ condicionantes, envolvendo compensações sociais e ambientais. Outra evolução²² em relação aos projetos anteriores é que a construção de Belo Monte vai ocorrer de forma paralela à implantação de um plano de desenvolvimento regional sustentável, cujo objetivo é maximizar os benefícios gerados pelo empreendimento da usina e mitigar seus impactos socioambientais (Pimentel, 2012).

A evolução do projeto de Belo Monte é consequência, em parte, da inserção de atores diversos no processo decisório e no de implementação da usina. A sociedade civil e o MP têm realizado um forte controle social nas ações do governo e da Norte Energia. Além disso, a sociedade produziu análises técnicas variadas – a exemplo do trabalho realizado pelo painel de especialistas no momento anterior à emissão da LP. A inclusão de atores diversos fez com que interesses variados fossem defendidos e discutidos: a necessidade de o país aumentar a oferta de energia elétrica; os direitos de povos indígenas e tradicionais; as preocupações ambientais; e os modelos de desenvolvimento para a Amazônia brasileira.

Entretanto, como o novo arranjo é caracterizado pela inserção de múltiplos pontos de veto no processo, conflitos entre grupos com interesses divergentes são explicitados. Nesse sentido, a capacidade do arranjo de processar estes conflitos a partir da conciliação de interesses é de extrema importância. O caso de Belo Monte mostra que esta capacidade é ainda limitada.

Essa limitação é revelada quando o novo arranjo é desmembrado em três fases: a do setor elétrico, a do Legislativo e a do setor ambiental. A comparação entre elas mostra que o Estado não age de forma homogênea, visto que suas diferentes agências possuem capacidades decisórias desiguais e abertura política diferente. O setor elétrico deve ser considerado como o ramo do Estado que possui mais poder na decisão de construir grandes hidrelétricas, por estar envolvido desde a elaboração dos planos iniciais das usinas até a fiscalização do cronograma de obras.

21. Entretanto, é importante ressaltar que muitas dessas condicionantes não foram cumpridas.

22. No entanto, esses avanços devem ser analisados com cuidado. Principalmente no que diz respeito às comunidades indígenas afetadas, há diversas críticas de que o Estado brasileiro tem sido omissivo; a Fundação Nacional do Índio (Funai) não possui capacidade para coordenar as negociações que envolvem indígenas; a Norte Energia tem privilegiado a negociação direta com lideranças indígenas – o que dá margem para a cooptação destas lideranças –, em detrimento da implementação de projetos que foquem em comunidades indígenas. Para mais detalhes, ver Vieira (2013).

A outra característica do setor elétrico é sua baixa porosidade a demandas sociais. Os próprios técnicos da Aneel reconhecem que não há mecanismos de interação com a sociedade. Mesmo outros órgãos estatais, como o MP, afirmam que não há mecanismos de interação com as agências do setor elétrico.

O setor ambiental apresenta um processo decisório exatamente oposto ao do setor elétrico: é aberto para interações com a sociedade civil – via audiências públicas, principalmente –, além de o processo de licenciamento ambiental envolver agências estatais diversas. Entretanto, seu poder decisório é baixo: seja por causa da fragilidade política dos órgãos ambientais, seja porque importantes decisões sobre as características da usina são tomadas pelo setor elétrico. Dessa forma, a explicitação de interesses e conflitos se concentra na fase ambiental, caracterizada pela baixa capacidade decisória. Para que os diferentes interesses pudessem ser conciliados, as fases do setor elétrico e do CN deveriam se abrir para a inserção de atores com interesses variados.

Essa característica do novo arranjo provocou consequências negativas para os processos decisórios e de implantação do projeto de Belo Monte. A dificuldade do arranjo em conciliar interesses de atores sociais variados fez com que o projeto da usina tivesse pouca legitimidade. De fato, alguns grupos – como os pescadores e os indígenas – reclamam que ainda não tiveram suas demandas consideradas. Esta dificuldade do arranjo em resolver conflitos também causou a judicialização do processo de licenciamento de Belo Monte, o que tem causado inúmeras interrupções na construção da usina.

REFERÊNCIAS

BARROW, C. The impact of hydroelectric development on the Amazonian environment: with particular reference to the Tucuruí project. **Journal of biogeography**, v. 15, n. 1, p. 67-78, Jan. 1988.

BECKER, B. K. **Geopolítica da Amazônia**: a nova fronteira de recursos. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

_____. Congresso Nacional. Decreto Legislativo nº 788, de 2005. Autoriza o Poder Executivo a implantar o Aproveitamento Hidroelétrico Belo Monte, localizado em trecho do Rio Xingu, no Estado do Pará, a ser desenvolvido após estudos de viabilidade pela Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobrás. Brasília: Senado Federal, 2005.

_____. Ministério de Minas e Energia. **Manual de inventário hidrelétrico da bacia hidrográfica**. Brasília, 2007.

_____. Ministério Público Federal. Ação civil pública. Processo nº 709-88.2006.4.01.3903. Altamira, 2006.

_____. _____. Recomendação nº 5. Salvador, 2009.

_____. **Informações do Estado brasileiro**. Comunidades tradicionais da bacia do rio Xingu, Pará, 25 abr. 2011.

CONAMA – CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Brasília, 1986.

_____. Resolução nº 9, de 3 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a realização de audiências públicas no processo de licenciamento ambiental. Brasília, 1987.

COSTA, A. M. **Sustainable dam development in Brazil: between global norms and local practices**. Bonn: DIE, 2010. (Discussion paper).

DÓRIA, P. R. **Energia no Brasil e dilemas do desenvolvimento: a crise mundial e o futuro**. Petrópolis: Vozes, 1976.

FEARNSIDE, P. M. Soyabean cultivation as a threat to the environment in Brazil. **Environmental conservation**, Cambridge, v. 28, n. 1, p. 23-38, 2001.

_____. Dams in the Amazon: Belo Monte and Brazil's hydroelectric development of the Xingu river basin. **Environmental management**, New York, v. 38, n. 1, p. 16-27, 2006.

GIAMBIAGI, F. *et al.* **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

HOCHSTETLER, K.; KECK, M. E. **Greening Brazil**. London: Duke University Press, 2007.

IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Ofício nº 1.062. Brasília, 2009a.

KHANGRAM, S. **Dams and development: transnational struggles for water and power**. Ithaca; London: Cornell University Press, 2004.

LA ROVERE, E. L. L.; MENDES, F. E. **Tucuruí hydro power complex Brazil**. Cape Town: World Commission on Dams, 2000.

McALLISTER, L. K. **Environmental enforcement and the rule of law in Brazil**. 2004. Dissertação (Mestrado) – University of California, Berkeley, 2004.

_____. **Making law matter:** environmental protection and legal institutions in Brazil. Stanford: Stanford University Press, 2008. 288p.

MONOSOWSKI, E. Lessons from the Tucuruí experience. **Water power and dam construction**, v. 42, n. 2, p. 29-34, fev. 1990.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 169, sobre povos indígenas e tribais**. 5. ed. Brasília: OIT, 2011.

PIMENTEL, T. **O enfrentamento político dos conflitos socioambientais decorrentes da implantação de usinas hidrelétricas**. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2012.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. **Reflexões sobre o desenvolvimento:** capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI. Ipea, 2012a. Mimeografado.

_____. **Arranjos institucionais de políticas desenvolvimentistas em um Estado democrático:** uma proposta metodológica. Brasília: Ipea, 2012b. Mimeografado.

VIEIRA, W. Quanto vale um índio? **Carta capital**, n. 741, p. 26-31, 27 mar. 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANEEL – AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/>>. Acesso em: 12 dez. 2012.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei Federal nº 3.782, de 22 de julho de 1960. Cria os Ministérios da Indústria e do Comércio e das Minas e Energia, e dá outras providências. Brasília, 1960.

_____. _____. Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, 1981.

_____. _____. Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (Vetado) e dá outras providências. Brasília, 1985.

_____. Ministério de Minas e Energia. **Plano Nacional de Energia Elétrica 1987-2010**. Rio de Janeiro: MME, 1987.

_____. Congresso Nacional. Lei Federal nº 7.804, de 18 de julho de 1989. Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, e dá outras providências. Brasília, 1989.

_____. Presidência da República. Decreto nº 3.520, de 21 de junho 2000. Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE e dá outras providências. Brasília, 2000.

_____. Congresso Nacional. Lei Federal nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, e dá outras providências. Brasília, 2003.

_____. Ministério de Minas e Energia. **Plano Nacional de Energia 2030**. Rio de Janeiro: MME, 2007.

_____. _____. **Plano Decenal de Expansão de Energia 2019**. Brasília: MME, 2010.

_____. Ministério Público Federal. Ação civil pública. Processo nº 5850-73.2001.4.01.3900. 2001.

_____. _____. Ação civil pública. Processo nº 283-42.2007.4.01.3903. 2007.

_____. _____. Ação civil pública. Processo nº 71-84.2008.4.01.3903. 2008.

_____. _____. Ação civil pública. Processo nº 218-13.2008.4.01.3903. 2008.

_____. _____. Ação civil pública. Processo nº 0000363-35.2009.4.01.3903. 2009.

_____. _____. Ação civil pública. Processo nº 25779-77.2010.4.01.3900. 2010.

_____. _____. Ação civil pública. Processo nº 26161-70.2010.4.01.3900. 2010.

_____. _____. Ação civil pública. Processo nº 25999-75.2010.4.01.3900. 2010.

_____. _____. Ação civil pública. Processo nº 25997-08.2010.4.01.3900. 2010.

_____. _____. Ação civil pública. Processo nº 968-19.2011.4.01.3900. 2011.

_____. _____. Ação civil pública. Processo nº 18026-35.2011.4.01.3900. 2011.

_____. _____. Ação civil pública. Processo nº 0028944-98.2011.4.01.3900. 2011.

CNPE – CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA. Resolução nº 6, de 3 de julho de 2008. Dispõe sobre o aproveitamento do potencial hidráulico para fins energéticos do rio Xingu, e dá outras providências. Brasília, 2008.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO. **Informe jurídico**. São Paulo, Ano 2, n. 9-13, abr./ago. 1990.

DNAEE – DEPARTAMENTO NACIONAL DE ÁGUAS E ENERGIA ELÉTRICA. Portaria nº 769, 2005.

FEARNSIDE, P. M. Avança Brasil: environmental and social consequences of Brazil's planned infrastructure in Amazonia. **Environmental management**, New York, v. 30, n. 6, p. 735-747, 2002.

_____. As hidrelétricas de Belo Monte e Altamira (Babaquara) como fontes de gases de efeito estufa. **Novos cadernos Naea**, Belém, v. 12, n. 2, p. 5-56, 2009.

_____. A usina hidrelétrica de Belo Monte em pauta. **Política ambiental**, n. 7, jan. 2011.

FEARNSIDE, P. M.; LAURANCE, W. F. Tropical deforestation and greenhouse-gas emissions. **Ecological applications**, Washington, v. 14, n. 4, p. 982-986, Aug. 2004.

HOCHSTETLER, K. **The politics of environmental licensing**: energy projects of the past and future in Brazil. In: ENCONTRO ANUAL DO BRAZILIAN STUDIES ASSOCIATION. Brasília, July 2010.

IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS/ELABORE CONSULTORIA. **Audiência pública em Brasil novo**. Brasil Novo, 2009.

_____. **Audiência pública em Vitória do Xingu**. Vitória do Xingu, 2009.

_____. **Audiência pública em Altamira**. Altamira, 2009.

_____. **Audiência pública em Belém**. Belém, 2009.

_____. Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC). Processo de licenciamento ambiental do aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte, 2006-2012. **Informação técnica nº 16**, 2009.

_____. Coordenação de Licenciamento de Energia Hidrelétrica (COHID). Despacho nº 5, 2010. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/institucional/diretoria-de-licenciamento-ambiental-dilic>>.

KOHLHEPP, G. Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 16, n. 45, 2002.

LOPES, J. **Democracia e cidadania**: o novo Ministério Público brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

ISA – INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Disponível em: <<http://goo.gl/csNj9U>>. Acesso em: fev./mar. 2011.

WORLD BANK. **Licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos no Brasil**: uma contribuição para o debate. (Environmental licensing of hydroelectric projects in Brazil: a contribution to the debate). 28 mar. 2008. Disponível em: <http://uc.socioambiental.org/sites/uc.socioambiental.org/files/Brazil_licenciamento_SintesePortugueseMarch2008.pdf>. Acesso em: jul. 2009.

A REVITALIZAÇÃO DA INDÚSTRIA NAVAL NO BRASIL DEMOCRÁTICO

Roberto Rocha C. Pires
Alexandre de Ávila Gomide
Lucas Alves Amaral

1 INTRODUÇÃO

Em 7 de maio de 2010, ocorreu a solenidade de lançamento ao mar do navio petroleiro João Cândido, 23 anos após a última encomenda da Petrobras a um estaleiro do Brasil para a construção de um navio daquele porte. Durante este período, observou-se a quase extinção da indústria naval brasileira. O João Cândido é um entre dezenas de navios petroleiros, plataformas, sondas e outras embarcações que foram encomendadas para estaleiros brasileiros desde o início da adoção pela Petrobras de políticas de conteúdo local em suas encomendas e do início dos programas de Modernização e Expansão da Frota (PROMEFs) da Petrobras Transporte S.A. (Transpetro), empresa subsidiária da Petrobras.

Trata-se da revitalização da indústria naval brasileira que, com o crescimento das atividades petrolíferas *offshore* (ao longo da costa), experimenta um movimento de soerguimento que se reflete na retomada de investimentos e na expansão da capacidade produtiva, com o consequente aumento da produção de embarcações. Tais fatos seriam inimagináveis não fosse a adoção de políticas explícitas de desenvolvimento da indústria nacional adotada pelo Estado brasileiro, sobretudo na última década. O ativismo estatal, neste caso, revela-se na atribuição de prioridade ao setor e utilização de instrumentos de incentivo em moldes que se assemelham às políticas desenvolvimentistas do passado.¹ A indústria naval é intensiva em capital e força de trabalho. Além de geradora de empregos, o desenvolvimento deste setor traz externalidades positivas para toda sua cadeia fornecedora, nomeadamente à indústria de navepeças, incentivando a geração de novas tecnologias e reduzindo a remessa de divisas por fretes.

Este estudo de caso objetiva compreender como se dá a implementação de uma política desenvolvimentista em contexto democrático, ou seja, na vigência de instituições reestabelecidas e inauguradas após o advento da Constituição Federal

1. A adoção de políticas governamentais de desenvolvimento do setor naval nacional não foi apenas praticada no Brasil como estratégia de industrialização, mas também por países como a Coreia do Sul e o Japão, na década de 1970, seguidos pela China (Kubota, 2013).

de 1988 (CF/1988), como a descentralização de políticas; as instituições de participação da sociedade civil; e os sistemas de controle burocrático (interno e externo), além das exigências de transparência pública e de autorizações submetidas ao Legislativo.

Usualmente, os debates na literatura são permeados por questões gerais, conceituais ou abstratas, sobre os conflitos ou sinergias que se processam no encontro entre ativismo estatal e democracia – por exemplo, a polêmica entre White (1998) e Leftwich (1998). Diferentemente, este estudo volta-se para a análise empírica de um caso concreto. Tal análise é orientada pelo referencial analítico-conceitual proposto por Gomide e Pires (2012) sobre as capacidades estatais e os arranjos político-institucionais para a implementação de políticas públicas.

O foco analítico deste estudo incide sobre as ações governamentais executadas nos últimos dez anos, que integram o que se denomina “iniciativas de revitalização da indústria naval”, compreendendo, especialmente, o Programa de Modernização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás (PROMINP) – lançado em 2003 –, e os PROMEFs I e II, de 2004 e 2008, respectivamente. O estudo baseou-se em análise de dados oriundos de fontes documentais, publicações sobre o tema e entrevistas com um conjunto variado de atores envolvidos. Este conjunto de informações permitiu não apenas a compreensão e descrição do caso mas também a confrontação de perspectivas e opiniões entre os diferentes agentes, permitindo uma avaliação multifacetada do caso.

Este capítulo está organizado da seguinte forma. Além desta introdução, a seção 2 contextualiza a trajetória do setor no Brasil desde os anos 1960 aos dias atuais. A seção 3 descreve o arranjo político-institucional que dá sustentação à implementação das ações atuais voltadas para a revitalização da indústria naval no país. A seção 4 compreende duas partes: na primeira, o arranjo político-institucional atual é comparado com aquele que vigorou no passado, entre os anos 1960 e 1980, quando o governo brasileiro também incentivou a emergência e expansão desta indústria no período burocrático-autoritário; na segunda parte, compara-se o arranjo atual entre sua previsão formal, tal como prescrito nos atos administrativos, e sua operação concreta e cotidiana, a fim de avaliar a efetividade dos seus processos. Por fim, são apresentadas algumas conclusões sobre como as características do arranjo atual influenciam os resultados observados da ação governamental.²

2 A TRAJETÓRIA DA INDÚSTRIA NAVAL NO BRASIL

A indústria naval compreende a atividade de fabricação de embarcações e veículos de transporte aquático em geral, envolvendo desde navios de apoio marítimo, portuário, petroleiros, graneleiros, porta-contêineres e comboios fluviais à construção de

2. Nesta análise, os resultados são entendidos como os produtos das ações governamentais em termos de metas físicas (*outputs*) e não os impactos destes produtos sobre as condições ambientais mais gerais do setor (*outcomes*).

estaleiros, plataformas e sondas de perfuração para produção de petróleo em alto-mar, além de toda a rede de fornecimento de navieças.

Historicamente, a adoção de políticas explícitas para desenvolvimento do setor no Brasil iniciou-se com o Plano de Emergência de Construção Naval (1969-1970) e os 1º e 2º Programas de Construção Naval (1971 e 1980, respectivamente). Com estes planos e programas, surgem os primeiros estaleiros nacionais que, utilizando-se de tecnologia estrangeira (japonesa, holandesa, alemã e inglesa), operavam com um índice de nacionalização próximo a 60% (Lacerda, 2003; Rodrigues e Ruas, 2009; Favarin *et al.*, 2010). No auge deste período (final da década de 1970), a indústria de construção naval brasileira chegou a representar cerca de 4% da produção mundial de embarcações e a ocupar a segunda posição no *ranking* mundial de encomendas para construção de navios, empregando diretamente 40 mil trabalhadores (Dieese, 2012).

Contudo, nos anos de 1980, com a recessão mundial e a crise da dívida, esse cenário mudou, iniciando-se uma trajetória decadente da indústria que iria perdurar por quase duas décadas. Com a liberalização econômica dos anos 1990, a desregulamentação do transporte marítimo de longo curso expôs os armadores brasileiros à concorrência internacional. Como resultado, diminuiu-se a frota nacional, com o respectivo aumento dos afretamentos de embarcações estrangeiras, e contraiu-se a construção naval no Brasil (Motta, 2006).

Ainda que, no final dos anos 1990, observem-se os primeiros sinais da retomada da atenção governamental para o setor de construção naval, com o Plano Navega Brasil, é somente a partir de 2003 que políticas ativas voltadas para a revitalização da indústria naval brasileira passam a ser desenvolvidas. Naquele momento, o governo Lula pôs em marcha uma de suas promessas de campanha: a de fazer renascer o setor no país, trazendo as encomendas da Petrobras para produção de plataformas (inicialmente com as P-51 e P-52), navios e embarcações, com o duplo objetivo de ampliar a autonomia no transporte marítimo e apoiar a indústria de petróleo e gás. Neste contexto, a revitalização da indústria naval, submetida a requerimentos de conteúdo nacional, passou a ser entendida como um componente estratégico de uma política industrial para o Brasil.

Tal orientação política do então novo governo alicerçou-se, inicialmente, no PROMINP, por meio do Ministério de Minas e Energia (MME), com as entidades empresariais da indústria e operadoras de petróleo com atuação no Brasil, especialmente a Petrobras. O PROMINP foi lançado em dezembro de 2003, pela então ministra Dilma Rousseff, com o objetivo de maximizar a participação da indústria nacional fornecedora de bens e serviços, em bases competitivas e sustentáveis, na implantação de projetos de investimentos do setor de petróleo e gás. O PROMINP envolve um conjunto de iniciativas nas áreas de qualificação

profissional, desenvolvimento tecnológico, apoio à cadeia de fornecedores e acompanhamento e certificação do cumprimento das exigências de conteúdo local estipulados nas concessões da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) para exploração de campos de petróleo. Nos anos seguintes, com a descoberta dos campos do pré-sal, o programa se ampliou, com a crescente expansão do plano de negócios da Petrobras. Com o PROMEF, encetado em 2004, iniciou-se um novo ciclo de investimentos no setor.

Em 2007, a indústria naval foi inserida nos objetivos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) como um dos setores de mais relevância para o cumprimento dos objetivos estratégicos de geração de emprego e renda, bem como no Plano de Desenvolvimento Produtivo (PDP), em 2008, e Plano Brasil Maior (PBM), de 2011.

Todas essas ações apresentaram resultados bastante expressivos. A Petrobras, atualmente, destaca-se como a maior demandante mundial da construção naval *offshore*. A partir de suas demandas, a capacidade instalada dos estaleiros nacionais aumentou expressivamente, tanto por investimentos em novas unidades quanto por expansões e modernizações de instalações existentes (BNDES, 2012). Se, em 2003, o setor naval empregava 3 mil pessoas, em 2012, contava com 62 mil trabalhadores e, ao final do primeiro trimestre de 2013, atingia os 71 mil (Amorim, 2012; Sinaval, 2013). Em fase de expansão, o setor tem movimentado mais de R\$ 3 bilhões por ano.

Assim, é possível dizer que as ações governamentais voltadas para o soerguimento da indústria naval brasileira têm sido bem-sucedidas em termos do estímulo à demanda e da viabilização de investimentos no setor, o que pode ser visto pelo volume de recursos transacionados e de empregos gerados. No entanto, ainda é cedo e há dúvidas, para se afirmar o sucesso destas iniciativas no que tange aos objetivos de formar uma indústria nacional com competitividade internacional. Por este motivo, esta análise se detém nos resultados mais imediatos da política em sua fase atual, com o lançamento de seus primeiros marcos, a partir de 2003 a 2004.

3 O ARRANJO POLÍTICO-INSTITUCIONAL PARA A REVITALIZAÇÃO DA INDÚSTRIA NAVAL NO BRASIL

O arranjo político-institucional que dá amparo às iniciativas governamentais para a revitalização da indústria naval envolve quatro atores centrais no ciclo de definição, execução e monitoramento de projetos: a Petrobras – seja por meio de sua *holding* (no caso de plataformas, sondas e barcos de apoio), seja pela sua subsidiária, a Transpetro (no caso de navios petroleiros e de produtos); o Ministério dos Transportes; os agentes financeiros; e as empresas do setor (estaleiros e armadores). De forma simplificada, tais atores se envolvem em um fluxo no qual empresas do setor naval

(estaleiros e armadores, incluindo a Transpetro) formulam e apresentam projetos de construção de embarcações ao Ministério dos Transportes, pleiteando financiamentos com recursos do Fundo de Marinha Mercante (FMM). Caso sejam aprovados/priorizados, os projetos podem ser contratados junto aos agentes financeiros, os quais gerenciam o financiamento até a construção e operação da embarcação.

Além desses atores centrais, interferem também na operação do arranjo, em diferentes momentos e processos, atores periféricos, também importantes, cuja atuação pode ter impactos, seja na autorização e aprovação de leis e atos normativos, como o Senado Federal; no controle da gestão e aplicação dos recursos envolvidos, como é o caso do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria-Geral da União (CGU); na verificação do atendimento às normas de proteção ambiental, social e histórico-cultural e condução dos processos de licenciamento, assim como também é o caso do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e das secretarias estaduais de meio ambiente; ou no acompanhamento da implementação e gestão dos investimentos pela coordenação do PAC no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). O arranjo político-institucional se constitui não pela existência de vários atores, mas, sobretudo, pelos papéis que estes desempenham e como interação entre si. A seguir, será descrito em detalhes a atuação de cada um deles.

3.1 O lado da demanda: a Transpetro e as empresas privadas do setor naval

A Transpetro, subsidiária da Petrobras responsável por operações de logística (óleo e gasodutos, transporte marítimo e terminais), tem papel central na montagem e na operação do arranjo para revitalização da indústria naval brasileira. Em 2003, o presidente Lula nomeou para a presidência da companhia o ex-senador Sérgio Machado,³ do Partido do Movimento Democrático Brasileiro do Ceará (PMDB-CE), atribuindo-lhe a missão de trazer para a indústria brasileira encomendas de embarcações da Petrobras. A partir de 2004, a companhia dá prioridade aos investimentos em projetos de expansão e modernização da sua frota marítima, com a elaboração e lançamento, em 2005, do PROMEF. Os objetivos do PROMEF buscam: *i*) encomendar, em resposta à demanda do governo, embarcações a serem fabricadas em estaleiros brasileiros, respeitando um índice de nacionalização da produção de 65%; e *ii*) renovar e expandir sua frota, com o fim de se consolidar como a maior armadora da América Latina, reduzindo, assim, a dependência da Petrobras de embarcações afretadas.

3. Empresário cearense filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) desde 1991, Sérgio Machado foi líder do partido no Senado durante o governo Fernando Henrique Cardoso até 2001, quando migrou para o PMDB. Em 2002, concorreu e não foi eleito na disputa pelo governo do Ceará. Com a retomada de investimentos no setor de petróleo e gás, a Transpetro ganhou força e recursos e passou a ser uma "joia da coroa" para os partidos. Na política, a presidência e as diretorias da empresa são disputadíssimas. O ex-senador teve o apoio de José Sarney e Renan Calheiros (PMDB) para ocupar e se manter na vaga até os dias de hoje.

Somando a primeira etapa do PROMEF com as demais demandas da Petrobras, em 2007, estavam previstas a construção de quatro plataformas, quarenta sondas de perfuração (28 construídas no país) e a construção de 44 navios (dos quais, 23 seriam construídos no país e dezenove afretados, além de dois superpetroleiros), possibilitando a geração de 40 mil empregos diretos. Segundo representantes da Transpetro, com estas encomendas, “tirou-se a indústria nacional da inércia, garantindo a previsibilidade do investimento e atraindo empreendedores privados”.⁴ Dado o volume de encomendas e seu poder de compra, o qual se aproxima de 80% de todo o investimento feito no país no setor de construção naval, a Transpetro acaba atuando como um agente responsável por organizar e coordenar a demanda do setor privado por financiamento para projetos. Ao lançar suas encomendas de embarcações no mercado (via licitação), a companhia estabelece contratos com os estaleiros, garantindo-lhes a compra das embarcações fabricadas e, junto com os estaleiros, formula os projetos básicos e pleiteiam o financiamento concedido pelo FMM. Portanto, é a Petrobras e sua subsidiária, com seu amplo poder de mobilização de fornecedores, que pautam o crescimento do setor e organizam as demandas e expectativas do setor privado, na ausência de um plano governamental ou outro instrumento que dê o direcionamento estratégico para o crescimento do setor naval no país.

3.2 O lado da oferta: órgãos vinculados ao Ministério dos Transportes e os agentes financeiros

No arranjo político-institucional de implementação das ações de revitalização da indústria naval no Brasil, situam-se estruturas e instrumentos vinculados ao Ministério dos Transportes: o FMM; o Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM); e o Departamento de Marinha Mercante (DMM) da Secretaria de Fomento para as Ações de Transporte (SFAT). O FMM foi criado em 1958 e deu suporte às políticas e aos planos de apoio à indústria naval no país dos anos 1960 a 1980. Trata-se de um dos poucos fundos setoriais específicos que sobreviveram às reformas dos anos 1990. É um fundo de natureza contábil, constituído de receitas provenientes, principalmente, da arrecadação do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e dotações orçamentárias.

Em 2004, após períodos de inatividade, lei e decretos⁵ reformularam a composição do CDFMM, introduzindo, pela primeira vez, a participação de empresários e trabalhadores dos setores de marinha mercante e de construção e reparação naval, além de incluir novos atores governamentais (como a Marinha

4. Informação oral obtida por meio de entrevista realizada em 30 de outubro de 2012.

5. Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004, e Decreto nº 5.269, de 10 de novembro de 2004. Em 2009, o Decreto nº 6.947 introduz a participação da Secretaria Especial de Portos. Em 28 de junho de 2013, o Decreto nº 8.036, altera novamente a composição do CDFMM, conforme discriminado na nota seguinte.

do Brasil e a Secretaria Especial de Portos), além de bancos públicos e a Petrobras.⁶ Além disso, foram reforçadas as competências do conselho relativas à aprovação do orçamento do fundo, a aplicação dos seus recursos e concessão de prioridades de financiamento, além da nova função de assessorar o ministro dos Transportes na formulação e implementação da política nacional de marinha mercante e da indústria de construção naval. Com isso, as decisões sobre investimentos no setor passaram a caber a um órgão colegiado, no qual a avaliação de projetos é feita por representantes do governo e da sociedade civil (empresários e trabalhadores).

Além da reforma do conselho, a partir de 2008, o governo federal instituiu novos instrumentos de incentivo, como: *i*) taxas de juros e participações diferenciadas nos financiamentos com recursos do FMM,⁷ cujos contratos garantam índices de conteúdo nacional superiores a 60% ou 65% (CMN, 2009); *ii*) criação do Fundo de Garantia à Construção Naval (FGCN), cuja finalidade é afiançar o risco de crédito das operações de financiamento para construção ou produção de embarcações e o risco de *performance* dos estaleiros brasileiros (Lei nº 11.786/2008); e *iii*) desoneração da cobrança de imposto sobre produtos industrializados (IPI) incidente sobre peças e materiais destinados à construção de navios por estaleiros nacionais e redução a zero das alíquotas do Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) sobre equipamentos destinados à indústria naval, estimulando o setor de navieças (Decreto nº 6.704/2008 e Lei nº 11.774/2008). Além destas medidas, ressalta-se o aporte da ordem de R\$ 10 bilhões ao FMM, o qual contou também com o aumento da arrecadação do AFRMM, ampliando significativamente sua capacidade de investimento. Dessa forma, atualmente, quase a totalidade dos empreendimentos em curso na indústria naval no país é financiada com recursos do FMM.

O CDFMM conta com o apoio técnico e administrativo do DMM. Os projetos e pedidos de financiamento submetidos ao conselho são avaliados por uma equipe de servidores do DMM. Nos últimos anos, o DMM passou a incorporar também uma análise estratégica sobre os projetos, envolvendo sua localização, potencial de desenvolvimento regional, impactos na cadeia produtiva e geração

6. O CDFMM é composto por dezesseis conselheiros, sendo sete representantes governamentais (43%) – envolvendo o Ministério dos Transportes, a Casa Civil, o MP, Ministério da Fazenda, MDIC, Marinha do Brasil, e a Secretaria Especial de Portos –, quatro representantes de empresas estatais (25%) – Petrobras, BNDES, CEF e Banco do Brasil –, três representantes de sindicatos de empresas de armação e da indústria de construção naval (19%) – Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima (Syndarma), Sindicato das Empresas de Navegação Fluvial no Estado do Amazonas (Sindarma) e Sinaval –, e dois representantes de sindicatos de trabalhadores do setor (13%) – Confederação Nacional dos Metalúrgicos (CNM) e Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transporte Aquaviário e Aéreo na Pesca e nos Portos (CONTTMAF) – de acordo com o Decreto nº 8.036, de 28 de junho de 2013.

7. Os recursos dos FMM, tradicionalmente, não se destinavam à construção de plataformas de exploração de petróleo e navios-sonda. Nestes casos, normalmente, outros instrumentos de financiamento mobilizados, como as Sociedades de Propósito Específico (SPes) e uma linha especial de crédito do BNDES. No entanto, este entendimento foi alterado na última reunião do CDFMM, ocorrida em 2 de agosto de 2013. Conforme decisão do conselho, 21 sondas estão sendo financiadas por uma linha de crédito especial do BNDES e oito serão financiadas por meio dos recursos do FMM.

de empregos. Os pareceres são enviados aos conselheiros e entram na pauta das reuniões ordinárias do conselho. Após exame e discussão, os projetos são aprovados (obtendo priorização), revistos ou rejeitados. Com a obtenção de priorização, publicada no *Diário oficial da União* (DOU), os pleiteantes se dirigem aos agentes financeiros.

Os agentes financeiros passaram a atuar no setor na década de 1980, quando se desmantelava o arranjo que vigorou nas décadas de 1960 e 1970, centrado na gestão do FMM pela Superintendência Nacional da Marinha Mercante (Sunamam). O Decreto nº 88.420, de 1983, introduz o Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como operador financeiro do FMM. O banco permaneceu como o único agente financeiro habilitado por anos, até que reformas, a partir de 2005, buscaram introduzir os demais bancos públicos no arranjo – Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF), Banco da Amazônia S/A (Basa) e Banco do Nordeste do Brasil (BNB), estimulando a ampliação das operações e a concorrência entre eles.

Os agentes financeiros entram em cena no momento em que as empresas (estaleiros e armadores) os procuram para contratar empréstimos com os recursos do FMM, após terem seus projetos priorizados pelo CDFMM. Ao receber as propostas, procedem a uma avaliação creditícia e financeira, envolvendo a análise dos riscos e das garantias necessárias à concessão do empréstimo. Tais avaliações tendem a ser criteriosas, uma vez que assumem o risco da operação, tal como estabelecido na Resolução nº 3.828 do Conselho Monetário Nacional (CMN). Isto é, em caso de inadimplência, é o agente financeiro que reembolsa o FMM.

Após a publicação da priorização do projeto pelo CDFMM, as empresas têm um ano para contratar empréstimos junto aos agentes financeiros, e mais um ano para dar início às obras. Caso este prazo seja superado, o projeto perde prioridade no acesso aos recursos do FMM. Ainda que, tal como estabelecido na Portaria MT nº 260/2005, caiba ao CDFMM a decisão sobre priorização de projetos, os agentes financeiros, por se situarem “à jusante” neste processo, têm ainda alguma influência na deliberação sobre quem recebe ou não recebe os recursos para investimento, por meio de suas avaliações creditícias. Na opinião de alguns dos entrevistados, o papel do agente financeiro neste fluxo é central para a redução dos riscos e melhor controle dos empréstimos. Para outros, isto acaba lhes conferindo “poder” de interferência, uma vez que eles não incorporam em suas decisões de financiamento uma avaliação político-estratégica para o setor.

3.3 Monitoramento

Uma vez concebidos, os projetos seguem para a fase de execução pelas empresas e são submetidos a diferentes formas de monitoramento. Ao longo dos últimos anos, o monitoramento dos projetos vem se tornando cada vez mais complexo, envolvendo múltiplos atores e adquirindo novas exigências e formas de verificação.

Em um primeiro nível, o monitoramento da execução dos projetos é conduzido pelo DMM, o qual possui analistas distribuídos nas principais regiões de produção do país. Estes fiscalizam as obras *in loco* e produzem relatórios mensais. Estes relatórios são remetidos ao CDFMM para apreciação e aos agentes financeiros para a liberação das parcelas dos financiamentos (a liberação dos recursos é condicionada à apresentação destes relatórios). Os agentes financeiros, por sua vez, além de receberem os relatórios do DMM, conduzem também suas vistorias nos locais de realização das obras, como parte do seu acompanhamento financeiro, gerando relatórios trimestrais.

Além do DMM e dos agentes financeiros, a Transpetro também realiza acompanhamento da execução das suas encomendas. Desde as primeiras encomendas do PROMEF, a companhia tem funcionários destacados para conduzir medições cuidadosas sobre a evolução da obra (cumprimento de cronograma, fluxo de gastos, metas físicas etc.). Da mesma forma, os desembolsos da Transpetro aos estaleiros são condicionados à aprovação deste acompanhamento. A partir de 2012, o monitoramento tradicional vem sendo sofisticado para abarcar também avaliações sobre o processo produtivo, a qualidade da produção, *layout*, produtividade e novas tecnologias, por meio da criação na Transpetro do Setor de Acompanhamento da Produção (SAP). O objetivo deste setor é identificar gargalos e corrigi-los ao longo do processo, garantindo que o produto final tenha o melhor nível de qualidade ao menor custo possível. Este monitoramento voltado para a produtividade conta com a consultoria de empresa sul-coreana com larga experiência no setor. Assim, o SAP concilia a verificação tradicional da execução da obra com consultoria para melhoria dos processos produtivos, com o objetivo de concretizar a desejada curva de aprendizado no setor naval nacional e a busca por competitividade internacional.

Não menos importante, outra face do monitoramento diz respeito à inclusão dos projetos aprovados pelo CDFMM e contratados junto aos agentes financeiros na carteira de projetos do PAC. A partir de 2007, o PAC passa a acolher os investimentos voltados para a revitalização da indústria no Brasil. Isto significa que tais projetos adquirem prioridade na implementação por parte do governo federal e os recursos a eles destinados (no caso, o FMM) ficam protegidos contra contingenciamentos orçamentários. As iniciativas abrigadas no PAC são monitoradas por meio de uma “sala de situação”, constituída por representantes do MP, do DMM e da Petrobras. Desta atenção dedicada aos projetos, problemas e entraves ao seu andamento são identificados e solucionados. A solução, em geral, requer a articulação e coordenação de esforços entre órgãos públicos e entre estes e atores privados. Tal articulação se dá em “reuniões executivas”, nas quais representantes destas organizações discutem os problemas e buscam as medidas necessárias para superá-los. Um exemplo está nos processos de licenciamento ambiental para as áreas de exploração ou construção de estaleiros. Estes processos, usualmente, tendem a ser

longos e, em seu trâmite, pode haver falhas de comunicação e entendimento entre as partes (por exemplo, entre Ibama e empresas), provocando atrasos. Os gestores do PAC atuam nestas lacunas, provendo oportunidades de contato direto entre as partes, esclarecendo dúvidas e omissões, otimizando os fluxos de informações e prazos dos procedimentos, e acelerando a tramitação dos processos.

3.4 Controles políticos, burocráticos e legais: Senado, TCU, CGU e Ibama

Em torno do núcleo do arranjo político-institucional que dá suporte às iniciativas de revitalização da indústria naval, gravitam outras instituições às quais cabem avaliar e autorizar a operação da política e suas ações, quais sejam: o Senado Federal, o TCU, a CGU e o Ibama.

O Senado Federal teve papel importante na viabilização e montagem do arranjo atual quando a ele coube autorizar politicamente as reformulações legais que permitissem o maior envolvimento da Transpetro e do BNDES no setor. Para que a Transpetro pudesse sustentar as encomendas previstas para os estaleiros, fazia-se necessária uma ampliação substantiva de seu limite de endividamento, em 7.999%, alcançando R\$ 5,6 bilhões. Além disso, outra autorização formal do Senado fazia-se necessária no sentido de permitir que o BNDES superasse alguns normativos da Regra de Basileia, a qual institui limites para a concessão de crédito a um mesmo grupo econômico. Como a Transpetro é uma subsidiária da Petrobras, com a qual o BNDES possui um volume amplo de financiamentos contratados, a concessão de novos financiamentos para a encomenda de navios exigia que o BNDES flexibilizasse a regra para a estatal, condicionada à anuência do Senado Federal. Ambas as autorizações tramitaram pelas Comissões de Finanças Públicas e de Assuntos Econômicos, permitindo aos senadores o escrutínio das informações prestadas pelo governo sobre os objetivos e as formas de operação da política, envolvendo pedidos de esclarecimentos e audiências, antes da aprovação das resoluções necessárias.

No que tange ao controle contábil da execução e aplicação dos recursos envolvidos, tanto a CGU quanto o TCU se mostraram atuantes em relação às iniciativas do governo para revitalização da indústria naval brasileira. Dado o volume expressivo de recursos públicos envolvidos, os dois órgãos de controle (interno e externo) têm dedicado atenção à gestão dos recursos do FMM. Verificou-se que a CGU, anualmente, de 2005 a 2010, realizou auditorias e processos de aprovação de contas do FMM. O TCU realizou auditoria, em 2005, sobre o processo licitatório de estaleiros para construção do primeiro lote de navios do PROMEF e, em 2009, a pedido do Congresso, realizou outra auditoria da aplicação dos recursos do FMM, a qual foi seguida por nova auditoria de monitoramento das recomendações e determinações feitas em 2009 (esta realizada em 2011).

No que se refere aos processos de licenciamento ambiental para a construção de novos estaleiros, coube ao Ibama (ou as secretarias estaduais de meio ambiente, em alguns casos) avaliar os impactos socioambientais dos projetos e verificar o atendimento às normas de proteção não só ambiental, mas social e histórico-cultural. Destaque-se que o licenciamento cria oportunidade de consulta a outros órgãos estatais encarregados da proteção e garantia de direitos, como o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), a Fundação Nacional do Índio (Funai), a Fundação Cultural Palmares (FCP), e o Ministério Público da União (MPU). O processo de licenciamento ambiental envolve a realização de audiências públicas, convocadas pelo Ibama ou demandadas pela sociedade civil local. O quadro 1 sintetiza as principais etapas, atores e processos que configuram o arranjo político-institucional para revitalização da indústria naval pós-2005.

QUADRO 1

Etapas, atores e processos do arranjo institucional da política de revitalização da indústria naval

Etapas	Atores e processos centrais	Atores e processos periféricos
Planejamento	Mercado (demanda espontânea), porém com predominância das encomendas das Transpetro (PROMEF)	Senado Federal autoriza ampliação do limite de endividamento da Transpetro
Decisão	CDFMM Empresas → DMM → CDFMM (prioriza/aprova)	TCU e CGU auditam a aplicação de recursos do FMM
Financiamento	FMM + agentes financeiros (BNDES, CEF, BB, Basa e BNB)	
Execução	Estaleiros e armadores privados + Transpetro	Ibama (ou órgãos estaduais) conduz processo de licenciamento ambiental para construção de novos estaleiros
Monitoramento	DMM, agentes financeiros e Transpetro	PAC

Elaboração dos autores.

4 O ARRANJO, SUAS CAPACIDADES E DEBILIDADES

O sucesso ou fracasso de políticas de desenvolvimento estão umbilicalmente ligados à operação dos arranjos institucionais que dão sustentação aos processos decisórios, de execução e controle destas. Assim, a depender da forma como tais políticas estão arranjadas, o Estado possuirá mais ou menos capacidade/debilidade para alcançar seus objetivos.

Como mencionado no capítulo introdutório, as capacidades criadas pelos arranjos não existem em absoluto e precisam ser avaliadas em perspectiva relativa – isto é, um arranjo político-institucional gera mais ou menos capacidade sempre em relação a outro arranjo. Assim, avaliam-se neste capítulo as capacidades estatais do arranjo político-institucional da revitalização da indústria naval em duas etapas: primeiramente, comparando o atual arranjo com o que sustentou as ações

do Estado brasileiro no setor nos anos 1960-1970 (subseção 4.1); e posteriormente, contrastando sua previsão formal/normativa (*in books*) com a sua operação prática (*in action*) (subseção 4.2).

4.1 Comparação com o arranjo adotado no período burocrático-autoritário

O arranjo político-institucional que sustentou a política de fomento à indústria naval no Brasil, nos anos 1960 e 1970, era composto, basicamente, por uma autarquia ligada ao Ministério dos Transportes, a Sunamam, à qual cabia o planejamento do setor, as decisões sobre aprovação e o monitoramento de projetos submetidos por estaleiros e armadores privados, além da gestão do FDMM, posteriormente FMM.

A Sunamam foi criada em 1966 e surgiu do acúmulo desenvolvido pelas estruturas anteriores (Conselho da Marinha Mercante e Grupo Executivo da Indústria Naval). Tinha a responsabilidade de administrar as políticas para a Marinha Mercante e a construção naval, possuindo autonomia para financiar a armação nacional e fiscalizar e disciplinar o transporte aquaviário brasileiro.

Após sua criação, em 1967, foi formulado o Plano de Emergência da Construção Naval – PECN (Borges e Silva, 2003), que previa a construção de 51 navios. De 1966 a 1969, os navios passaram a ser construídos em série, com maior porte, com índices elevados de automação (Barat, Campos Neto e Paula, 2013, p. 13).

Em 1971, foi lançado o 1º Programa de Construção Naval (PCN) e, no governo Geisel, o 2º Plano (1975-1979), no contexto da crise internacional do petróleo (Barat, Campos Neto e Paula, 2013). Ao final da década de 1970, o Brasil era mundialmente reconhecido como um dos mais capacitados construtores de navios, alcançando o segundo lugar no *ranking* mundial em termos de volume de encomendas (Lima Neto, 2001).⁸

Em síntese, o arranjo político-institucional para a promoção da indústria naval nos anos 1960-1970 organizava-se da seguinte forma. O governo, por meio de sua autarquia, formulava os planos de criação e expansão da indústria, indicando as necessidades de desenvolvimento e diretrizes para o investimento privado. As empresas privadas (estaleiros, armadores e outras) submetiam os projetos de construção de embarcações à Sunamam, à qual cabia a decisão sobre a aprovação dos projetos que seriam financiados com recursos do FMM. Além de financiamentos subsidiados pelo fundo, a regulamentação do período garantia restrições de acesso ao mercado nacional e proteção contra a concorrência externa, exigindo, em contrapartida, a construção de embarcações em estaleiros nacionais, com a criação de novos estaleiros ou a modernização dos existentes. Além disso, a legislação

8. Alguns analistas afirmavam que o Brasil era o segundo maior construtor naval depois do Japão. Embora o país tenha ocupado este lugar, não se considerou que muitas das encomendas realizadas não foram executadas (Barat, Campos Neto e Paula, 2013).

estabelecia um “prêmio” para cobrir a diferença entre o custo da construção no Brasil e o dos estaleiros mais competitivos do exterior, também a ser pago pelo FMM. Cabia à Sunamam o monitoramento da realização dos projetos e das contrapartidas.

Na esteira da crise do Estado nacional-desenvolvimentista, esse arranjo foi desmobilizado. No início dos anos 1980, foi retirada da Sunamam a administração do FMM; este passou para o agenciamento financeiro do BNDES, com administração do Ministério dos Transportes, a partir do CDFMM. Por sua vez, a Sunamam foi extinta em 1989, sob a acusação de locupletamento de autoridades governamentais, armadores e industriais. Com a extinção da superintendência, suas atividades deixaram de ser realizadas por organização da administração indireta do Estado sendo transferida para a administração direta, no caso para a Secretaria de Transportes Aquaviários do Ministério dos Transportes (Gomide, 2011).

Ao se comparar, em sua dimensão formal, o arranjo do período burocrático-autoritário (1960-1980) com o arranjo atual, podem-se perceber algumas semelhanças e continuidades, mas, sobretudo, importantes variações, as quais permitem julgar as capacidades estatais (técnico-administrativas e políticas) existentes nos distintos momentos (quadro 2).

Quanto às continuidades, observa-se que ambos os arranjos de apoio à indústria naval ancoram-se no financiamento público de empresas privadas para a construção de estaleiros e embarcações no país, via FMM, observando-se requerimentos de conteúdo nacional. Ainda que tais características tenham persistido, alterações importantes ocorreram quanto à incorporação de uma pluralidade de novos atores (para além de burocratas e empresários) e à criação de novos instrumentos e processos, os quais sugerem que tenha ocorrido uma ampliação das capacidades estatais entre os dois períodos em análise (anos 1960-1980 e pós-2003).

QUADRO 2

O arranjo do período burocrático-autoritário *versus* o arranjo atual

Etapas	Arranjo burocrático-autoritário	Arranjo atual	
Planejamento	Governo – Sunamam: incorporou o GEIN e elabora os PCNs	Mercado – demanda espontânea + predominância da Transpetro (PROMEF)	Senado
Decisão	Sunamam	CDFMM Empresas → DMM → CDFMM (prioriza/aprova)	TCU e CGU
Financiamento	FMM + Sunamam	FMM + agentes financeiros (BNDES, CEF, BB, Basa e BNB)	
Execução	Estaleiros e armadores privados	Estaleiros e armadores privados + Transpetro	Ibama
Monitoramento	Sunamam	DMM, agentes financeiros e Transpetro	PAC

Elaboração dos autores.

4.1.1 Ampliação das capacidades técnico-administrativas

O arranjo burocrático-autoritário contava com uma autarquia (Sunamam) que possuía autonomia em relação ao Ministério dos Transportes (espírito do Decreto-Lei nº 200, de 1967). Esta organização se mostrou capaz de promover estudos e elaborar planos nacionais para o setor, oferecendo o direcionamento estratégico para as ações do setor público e do setor privado. Além disso, ao longo de quase três décadas, foi capaz de operar financiamentos para o setor, os quais impulsionaram a criação e o crescimento da indústria naval no Brasil.

Apesar disso, esses fatores não foram suficientes para a constituição de um aparato burocrático “autônomo” em relação aos interesses privados e capazes de prevenir a crise que abateu a área. Na opinião de todos os depoentes da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), que investigou escândalos de corrupção no órgão em 1985, há uma contradição de fundo entre o volume das responsabilidades atribuídas à Sunamam e sua estrutura deficiente, sobretudo, em relação à quantidade e à qualidade de seus recursos humanos. Assim, a Sunamam e seu corpo técnico não faziam a devida avaliação das empresas e dos estaleiros que requeriam financiamentos, muitas vezes concedendo recursos a empresas que não tinham a capacidade de produzir as encomendas nos prazos e na qualidade requerida. Além disso, relata-se que a autarquia também não realizava nenhum acompanhamento sistemático dos projetos contratados, perdendo a oportunidade de impor as contrapartidas e o cumprimento de requisitos contratuais voltados para o aprimoramento dos produtos e da indústria.

Dessa maneira, mesmo sendo capaz de formular a política e conceder os financiamentos, ao longo do tempo, a superintendência se tornou refém dos interesses privados do setor, deixando de cumprir seu papel de agente de fiscalização e de exigência de desempenho sobre os beneficiados. “A situação da Sunamam em agosto de 1980 significaria para uma empresa privada, rigorosamente, uma situação de falência” (Brasil, 1986, p. 2.327). Por isso, muitos atribuem as estas deficiências da superintendência parte da crise que levou à desestruturação do setor de construção naval no país, nos anos 1980 e 1990.

Em contraste, no arranjo atual, percebe-se uma estrutura burocrática enxuta, dotada de instrumentos que podem contribuir para evitar a captura da política por interesses privados e garantir a execução das encomendas/obras financiadas. No que diz respeito ao planejamento dos investimentos do setor, o qual cabia à burocracia estatal no passado, atualmente, este é feito por meio de uma parceria entre o governo e o setor privado. A demanda por financiamento é espontânea, isto é, são financiados projetos formulados pelos próprios atores privados, não cabendo mais ao governo direcionar a demanda diretamente. A atuação do governo se dá por meio de sua capacidade de influência política nas decisões da Transpetro

que, por sua vez, possui um poderoso instrumento estimulador e organizador das demandas de mercado: seu poder de compra.

A recepção e a avaliação desses pedidos de financiamento, por sua vez, têm sido objeto de preocupação, dada a carência de recursos humanos no DMM. No entanto, percebe-se que, nos últimos anos, esforços têm sido feitos no sentido de expansão da equipe técnica, por meio de concurso público competitivo para carreira de analista de infraestrutura, e aperfeiçoamento e adoção de novas técnicas para avaliação dos projetos.

Provavelmente, as duas mudanças que têm tido mais efeito no sentido de proteger os recursos públicos de desvios e predação são aquelas relativas à transferência do risco das operações para os agentes financeiros e aos esforços voltados para o fortalecimento do monitoramento da execução dos projetos. Com relação às primeiras, enquanto, no passado, o risco dos financiamentos era absorvido pelo próprio FMM, hoje ele é absorvido, em sua totalidade, pelos agentes financeiros. Ademais, no caso das encomendas da Transpetro, cláusulas contratuais garantem à companhia a possibilidade de assumir obras e transferi-las para outros estaleiros, em caso de falência ou não entrega pelos estaleiros contratados. Estes mecanismos reduzem significativamente o risco de inadimplência para a União/FMM, pois de uma forma ou de outra as encomendas serão realizadas, criando condições para a ampliação dos investimentos.

Em relação ao monitoramento, registros da CPI que investigou escândalos na Sunamam indicam que a autarquia dedicava pouca atenção ao acompanhamento da execução dos projetos.⁹ Pesquisadores chegam a afirmar que os subsídios e as facilidades governamentais foram desperdiçados por armadores e estaleiros, com a complacência da superintendência (Barat, Campos Neto e Paula, 2013). A autarquia aprovava “empréstimos a estaleiros quebrados que não construíram navios nem pagaram as dívidas” (Leal, 2010, p. 1). Além disso, não houve uma efetiva imposição de contrapartidas às empresas financiadas, de forma que estas pudessem ter se tornado mais competitivas e menos dependentes da proteção oficial, capazes de sobreviver no mercado internacional.

No quadro atual, tal como descrito na seção anterior, o monitoramento da aplicação dos recursos e da execução dos projetos envolve um conjunto de atores: técnicos do DMM e dos agentes financeiros realizando inspeções e levantamento de dados *in loco*, funcionários da Transpetro verificando o cumprimento de cronogramas e oferecendo assessoramento para a melhoria dos processos produtivos, e técnicos do MP acompanhando e auxiliando

9. De acordo com a CPI Sunamam (Brasil, 1986), em 1980, a autarquia contava com apenas um engenheiro naval, mesmo sendo uma instituição que operava US\$ 1 bilhão ou mais por ano. Todos os depoimentos da CPI indicam uma ausência de métodos racionais e de controle, além de pessoal destinado para este exercício.

nos trâmites burocráticos para implementação das ações, por meio das salas de situação do PAC. Além destes, identificou-se, ainda, a atuação dos órgãos de controle, como a CGU e o TCU, na auditoria da aplicação dos recursos do FMM. Dessa forma, o arranjo atual apresenta instrumentos e processos que são potencialmente mais eficazes na proteção dos recursos públicos e na garantia de seu emprego para as finalidades elegidas.

4.1.2 Ampliação das capacidades políticas

Certamente, é em relação à dimensão das capacidades políticas que se percebem as diferenças mais marcantes entre o arranjo atual e aquele do passado. No arranjo burocrático-autoritário do passado, identificou-se que os mecanismos de interação entre atores restringiam-se aos contatos entre empresários e técnicos da Sunamam por meio de processos pouco conhecidos ao público, prejudicando, assim, a transparência e a legitimidade das decisões e ações governamentais na área.

No arranjo atual, percebe-se significativa ampliação nas relações entre Estado e sociedade, no acesso às esferas decisórias ou de controle sobre a política. Primeiramente, destaca-se a necessidade de autorização política (caso do aumento do limite de endividamento da Transpetro) e consequente discussão das iniciativas para o setor no Senado Federal. Em seguida, as decisões sobre financiamento de projetos, antes restritas à burocracia (Sunamam), passam a ser submetidas a um órgão colegiado (CDFMM) com participação de empresários e trabalhadores do setor. Além disso, destaca-se a atuação dos órgãos de controle na produção e publicização de informações sobre a aplicação dos recursos envolvidos. Por fim, verificaram-se possibilidades de consulta à população afetada pelos impactos socioambientais das intervenções geradas pela política (construção de novos estaleiros), por meio das audiências públicas no processo de licenciamento.

O arranjo político-institucional que sustentou a política de fomento à indústria naval no Brasil em seu apogeu, entre os anos 1960 e 1980, foi reflexo do insulamento burocrático e de relações pouco transparentes entre burocratas e elites empresariais que marcou o período burocrático-autoritário (Loureiro, Olivieri e Martes, 2010). O arranjo político-institucional estabelecido nos últimos anos apresenta-se permeado pelas instituições e pelos processos que caracterizam a ordem democrática no Brasil pós-1988, incorporando relações com o sistema político-representativo e com as demandas e reivindicações de grupos da sociedade civil, sejam eles empresários, trabalhadores, sejam das populações afetadas pelos investimentos. Assim, a retomada das políticas governamentais de apoio e fomento à revitalização da indústria naval no Brasil, nos anos 2000, é marcada por um arranjo que, potencialmente, apresenta maiores capacidades política para a compatibilização dos diversos interesses.

4.2 O arranjo formal em contraste com sua operação prática

Até aqui, a análise se concentrou na dimensão formal do arranjo político-institucional constituído para viabilizar a revitalização da indústria naval no Brasil. Uma estratégia de análise relevante é aquela que busca contrastar a definição formal do arranjo, tal como prescrito nos atos normativos (*in the books*), com a sua operação concreta e cotidiana na prática (*in action*). Tal contraste se faz necessário, sobretudo, diante das “novidades” observadas na comparação entre o arranjo atual e o passado.

Diante da incorporação ao arranjo político-institucional de processos de autorização política, tomada de decisão participativa e de controle e transparência na gestão de recursos, cabe indagar sobre as formas por meio das quais eles interferem efetivamente no funcionamento da política. Isto é, até que ponto a ampliação de oportunidades para o envolvimento por parte de atores sociais e políticos tem gerado tensões e obstáculos à implementação da política ou tem contribuído para o aprimoramento e a qualidade da ação estatal na área?

Assim, nesta subseção, pretende-se aprofundar a análise sobre o papel efetivo que tiveram as instituições democráticas (formas de participação da sociedade civil e relação com o sistema político-representativo) na operação no arranjo atual. Em geral, o que se pode verificar é que as “novidades” do arranjo atual estão de fato presentes e atuantes, mas ainda encontram várias limitações na realização do seu potencial democratizante. Assim, sua presença e atuação introduzem requisitos de participação, transparência e controle, mas não a ponto de desestabilizar a operação do arranjo e seu controle pelo Executivo. Ao mesmo tempo, isto não quer dizer que não tenham sido capazes de induzir aprimoramentos e revisões para melhoria do processo.

4.2.1 Senado Federal

Para avançar os esforços de revitalização da indústria naval, o governo necessitava de autorização do Senado Federal. Após cinco meses de tramitação, o pedido de autorização foi acatado exatamente como proposto pelo governo. À primeira vista, este resultado poderia sugerir que a atuação de parlamentares no processo tenha se conformado a um padrão de passividade frente às proposições do Poder Executivo. No entanto, a análise indicou um significativo debate em torno da política para o setor, envolvendo pedidos de esclarecimentos e informações adicionais ao Executivo e lançando bases para as atividades de controle externo sobre a aplicação dos recursos envolvidos.

O acompanhamento da tramitação do projeto revelou duas faces do papel exercido pelo Senado na configuração da política de revitalização da indústria naval brasileira. Por um lado, o projeto foi debatido, autoridades do Executivo foram chamadas a prestar informações e esclarecimentos, e levantaram-se propostas

de controle e monitoramento da aplicação dos recursos, o que mostra um papel ativo daquela casa legislativa no processo – papel que não foi exercido no passado, no período autoritário-burocrático. Por outro lado, observando-se melhor os argumentos feitos por alguns senadores, que apresentam dúvidas, problemas e deficiências da proposta, e considerando-se o fato de que o projeto foi aprovado com apenas um voto contrário, sem nenhuma alteração à proposta original, identifica-se, no processo analisado, um controle limitado do Senado.

4.2.2 Órgãos de controle: TCU e CGU

O TCU e a CGU têm sido fiscalizadores ativos das iniciativas governamentais voltadas para a revitalização da indústria naval, buscando cumprir tanto as solicitações de auditoria feitas pelo Congresso Nacional, no caso do primeiro, como também seus mandatos como órgãos de controle externo e interno, caso da CGU. Tais esforços de auditoria têm cumprido papel importante no sentido da identificação de falhas, limitações ou até irregularidades nos processos de gestão, as quais, em alguns casos, envolveram processos de aprimoramento das práticas de implementação pelos órgãos gestores no Ministério dos Transportes. Estas avaliações e as consequentes indicações de melhoramento, associadas a penalizações no caso de descumprimento, têm contribuído gradualmente, avalia-se, para a ampliação das capacidades técnico-administrativas do arranjo atual.

No caso do TCU, destaca-se o processo de auditoria conduzido em 2009 sobre a aplicação de recursos do FMM, o qual teve retorno, em 2011, para monitoramento da implementação das recomendações e determinações expedidas anteriormente.¹⁰

A auditoria do TCU ensejou mudanças importantes na estruturação e práticas de gestão do DMM, que puderam ser verificadas pela auditoria de monitoramento conduzida pelo próprio TCU em 2011 (TCU, 2011). Entrevistas realizadas pela pesquisa com os auditores e funcionários do Ministério dos Transportes também corroboram tal avaliação. A maior parte das determinações foi cumprida (total ou parcialmente) ou estão em fase de cumprimento. A percepção de empresários e trabalhadores do setor, entrevistados para esta pesquisa, é a de que, nos últimos anos, a equipe do DMM não só cresceu como vem melhorando suas análises de projetos.

Assim, conclui-se, a atuação dos órgãos de controle tem demonstrado a importância do escrutínio do processo por atores externos. Tais atividades têm produzido informações públicas sobre a atuação dos órgãos gestores da política, ampliando a

10. O Acórdão nº 2.471/2009 do TCU, resultante da auditoria, indicou uma série de pontos que requeriam providências, como: i) o reduzido quadro de técnicos responsáveis pela análise de projetos; ii) a precariedade dos pareceres técnicos elaborados para subsidiar as deliberações do CDFMM, prejudicando o julgamento de prioridades pelos conselheiros; iii) ausência de um banco de dados estruturado ou sistema de informações sobre as concessões de financiamento, capazes de gerar relatórios gerenciais; e iv) necessidade de mais interação e troca de informações entre agentes financeiros e o DMM para o acompanhamento das concessões.

transparência do processo, mas, sobretudo, contribuindo para o aprimoramento crescente dos instrumentos de gestão e implementação da política.

4.2.3 CDFMM

A partir de 2004, o arranjo que viabiliza a implementação das ações de revitalização da indústria naval passou a contar com a participação de representantes dos interesses de empresários e trabalhadores do setor nas decisões sobre os projetos a serem financiados com recursos do FMM. Assim, o CDFMM se tornou o principal fórum de interação e debate entre os atores diretamente interessados. Tal como mencionado por um entrevistado que acompanha o conselho desde antes da introdução dos atores não governamentais, “quando o Conselho era só governo, a visão era só governo. Hoje temos uma visão mais completa, diversificada, envolvendo indústria, armadores e trabalhadores. Ele não tem um desejo único, mas, sim, uma visão multifacetada, envolvendo o governo e o mercado”.¹¹ Assim, o conselho tem a capacidade potencial de aumentar a transparência e o compartilhamento de informações, a um conjunto variado de atores, qualificando os projetos e as decisões tomadas sobre financiamento.

Em 2009, a auditoria do TCU constatou que, entre 2007 e 2009, o conselho “concedeu prioridades de financiamento a *todos* os projetos que, após analisados pelo DMM, foram encaminhados” (TCU, 2009, p. 7, grifo nosso). No entanto, por meio das entrevistas realizadas para esta pesquisa, pôde-se identificar que a plena aprovação dos pedidos no CDFMM se deve, em grande parte, ao fato de que estes são discutidos, revistos e aprimorados antes de serem submetidos ao colegiado. Segundo relatou um representante dos armadores, o projeto entra no DMM um ano antes de ser discutido na reunião do CDFMM. A equipe do DMM analisa, pede revisões, chama para reuniões. Assim, quando chega ao conselho, o projeto está maduro, pois se o projeto for rejeitado, não obtém a priorização e fica mais difícil conseguir o empréstimo sem isto.¹²

Além disso, a análise do conteúdo das atas das reuniões do CDFMM realizadas entre 2007 e 2012 permitiu verificar que os pedidos de vistas ou de esclarecimentos sobre os pedidos de financiamento são frequentes, sobretudo nos anos recentes. Isto indica que o conselho tem criado oportunidades para os diferentes atores questionarem os projetos a partir de suas distintas perspectivas. Assim, verifica-se que o CDFMM tem permitido que atores estratégicos do setor (trabalhadores, empresários e burocratas de diferentes áreas) tenham acesso a informações críticas e possam participar das decisões sobre a aplicação dos recursos.

11. Informação oral obtida por meio de entrevista realizada em 15 de outubro de 2012.

12. Informação oral obtida por meio de entrevista realizada em 30 de outubro de 2012.

Percebe-se que o CDFMM, ainda que enfrentando dificuldades, está a caminho de realizar seu potencial como órgão participativo e deliberativo, responsável pela análise de projetos para a tomada de decisões compartilhadas sobre a concessão de financiamentos. Aprimoramentos são perceptíveis e têm garantido que o conselho cumpra, no mínimo, o papel de viabilizar o diálogo entre atores do setor e atores governamentais, ampliando a transparência e publicização de informações.

4.2.4 Ibama/licenciamento ambiental

A instalação de empreendimentos como um estaleiro naval tem o potencial de provocar impactos socioambientais negativos. No nível federal, cabe ao Ibama a concessão de tais licenças em três modalidades – prévia, de instalação e de operação – após a análise dos Estudos de Impacto Ambiental (EIAs) e de Relatórios de Impacto Ambiental (Rimas) encaminhados pelos empreendedores.

O processo de licenciamento cria oportunidades para que projetos de instalação de grandes infraestruturas, comumente baseados em considerações técnicas e econômicas, sejam avaliados a partir de uma perspectiva que valoriza a proteção ambiental, o uso sustentável dos recursos naturais e a garantia de direitos das populações imediatamente afetadas. Para além do exame dos EIAs-Rimas pelos técnicos do Ibama, tal avaliação envolve também a realização de audiências públicas com a população local e consultas a outros órgãos estatais responsáveis por políticas e garantia de direitos em segmentos específicos. Assim, o processo de licenciamento confronta interesses econômicos com direitos e proteções ambientais, sociais e culturais. Tal como descrito por uma técnica do Ibama: “Todas as expectativas e interesses deságuam no processo de licenciamento”.¹³

Apesar de o processo de audiências públicas estar sujeito a críticas, as audiências têm desempenhado bem seu papel de informar à população sobre os empreendimentos e promovem um espaço aberto para exposição de opiniões divergentes. Além das audiências, outros órgãos estatais são chamados a se manifestar e apresentar posicionamento quanto ao estudo ambiental de cada projeto sob licenciamento, entre eles: *i)* a Funai para o componente indígena; *ii)* a FCP para o componente quilombola; *iii)* o Instituto Chico Mendes (ICM-Bio) para questões atinentes a unidades de conservação; *iv)* o IPHAN; *v)* o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) para questões envolvendo assentamentos; e, por fim, *vi)* a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e o Ministério da Saúde (MS). Além destes, observa-se um papel ativo do Ministério Público Federal (MPF). Em 2011, a Portaria Interministerial nº 419 (Brasil, 2011) regulamentou a atuação destes órgãos e entidades no processo de licenciamento, de modo que suas contribuições e posicionamentos pudessem ter um papel mais claro no processo.

13. Informação oral obtida por meio de entrevista realizada em 6 de novembro de 2012.

Na prática, o licenciamento ambiental é efetivo em promover mudanças nas propostas originais e pode vetar determinados empreendimentos por não corresponderem às exigências ambientais e socioeconômicas. Ele cria oportunidades para que os projetos sejam confrontados com suas repercussões nas dimensões ambientais, sociais e étnico-culturais. Contudo, questões relativas a disputas de competência entre o governo federal e os estados e as limitações na implementação dos requisitos do processo têm restringido o impacto concreto da etapa do licenciamento sobre os investimentos do setor de construção naval.

5 CONCLUSÕES: O ARRANJO DE IMPLEMENTAÇÃO, SUAS CAPACIDADES E OS RESULTADOS DA POLÍTICA

Pôde-se identificar que o arranjo atual, quando comparado ao que vigorou no passado, apresenta mais capacidades, tanto políticas quanto técnico-administrativas. Além disso, ao comparar o desenho formal do arranjo e sua operação prática, verifica-se que, apesar de as novas capacidades políticas adquiridas encontrarem dificuldades na realização plena do seu potencial, sua operação tem, de fato, criado oportunidades para a participação de um conjunto mais amplo de atores (políticos e sociais) na implementação da política, além da publicização e da transparência das informações.

Ainda é cedo para uma avaliação compreensiva dos resultados das iniciativas de revitalização da indústria naval no Brasil, visto que esta ainda está em curso e com o tempo é que se poderá dizer se os objetivos de estimular uma indústria nacional com competitividade internacional foram alcançados. No entanto, é possível tirar algumas conclusões por meio da comparação entre o arranjo do passado e seus resultados com as características de operação do arranjo atual e os resultados observáveis até o presente.

Como se pôde observar, o arranjo do passado era marcado pela concentração das atividades de planejamento, gestão do fundo, tomada de decisões e monitoramento de projetos na Sunamam, autarquia ligada ao Ministério dos Transportes, a qual contava com ampla autonomia para execução da política. Esta concentração de competências facilitava a coordenação e a integração das diversas etapas do processo, mas, como se viu, sobrecarregava a agência com tarefas que iam além de sua capacidade técnico-administrativa. Relatos históricos ressaltam *deficits* de capacidade na gestão dos planos, na avaliação e no monitoramento dos projetos agraciados com financiamento público e na gestão do FMM. Além disso, o arranjo do passado não dispunha de mecanismos de interação com atores políticos e sociais diretamente interessados (como sindicatos de trabalhadores e populações locais afetadas) e outros atores burocráticos (como órgãos de controle, regulação etc.). Isto fazia com que a implementação da política corresse de forma insulada, envolvendo relações pouco transparentes entre técnicos da burocracia e empresários do setor, prejudicando a publicização de informações e o acompanhamento público.

Tais características criaram condições e oportunidades para os desvios e a má utilização de recursos observados, o que resultou em acusações de locupletamento de autoridades governamentais, armadores e industriais que derivaram em CPI no Congresso Nacional e a consequente extinção da autarquia no final da década de 1980.

Diferentemente, o arranjo atual é marcado pelo envolvimento de um conjunto de atores e pela desconcentração de atribuições entre eles. O mecanismo de estímulo e coordenação das demandas do setor privado são as encomendas da Transpetro. As demais etapas do processo, envolvendo a avaliação de pedidos e a tomada de decisão sobre financiamentos, bem como a gestão do FMM e o monitoramento da execução financeira e física dos projetos, encontram-se distribuídas entre os atores envolvidos no arranjo. O monitoramento, por sua vez, passa a ser conduzido por múltiplos atores – DMM, agentes financeiros e Transpetro – garantindo que todos os projetos estejam sob a observação de distintos olhares. Finalmente, o risco das operações passou a ser plenamente assumido pelos agentes financeiros, protegendo o erário no caso de eventual inadimplência.

No que tange às características do arranjo atual que lhe permitem mais capacidade política, destaca-se o fato de o programa ter sido submetido à discussão e aprovação do Senado, à atuação dos órgãos de controle e à participação de representantes dos sindicatos de trabalhadores e empresários no CDFMM. Este conjunto de características faz com que a implementação da política no contexto atual ocorra não só envolvendo vários atores e suas distintas capacidades, mas, sobretudo, sob atenção e observação de atores governamentais (acompanhamento do PAC), órgãos de Estado (CGU, TCU, Ibama etc.) e organizações da sociedade civil (como sindicatos e associações locais). Assim, somados os fatores associados à ampliação das capacidades técnico-administrativas e políticas, há razões para esperar que os recursos públicos sejam mais bem aplicados, prevenindo desvios e a não execução dos projetos financiados (*rent-seeking*), além da captura dos agentes públicos pelos interesses privados, críticas comuns às iniciativas de intervenção do Estado na economia ou de políticas públicas de caráter desenvolvimentista.

O estudo do caso da revitalização da indústria naval aponta no sentido de se entender melhor as condições sob as quais são provocadas “sinergias” ou “conflitos” entre a implementação de uma política com traços tipicamente desenvolvimentistas em um contexto democrático. Por um lado, a investigação demonstrou que a vigência de mecanismos de controles político e burocrático não tem criado obstáculos à implementação das ações. Em alguns casos, observou-se que a interferência destes processos tem deflagrado melhorias e aperfeiçoamentos na gestão da política (como o fortalecimento dos processos de avaliação e monitoramento). Assim, é certo afirmar que as exigências de prestação de contas e controle por parte da sociedade civil impostas pelo contexto político-institucional brasileiro pós-CF/1998, no caso em estudo, resultou na ampliação das capacidades do Estado.

Compreender em maior profundidade as relações entre a vigência de instituições democráticas e a implementação de políticas de desenvolvimento requer, assim, comparações entre diferentes políticas e suas condições de execução. Estas tendem a variar de setor para setor, em função das diferentes trajetórias históricas, instituições, bases econômicas, atores e coalizões políticas. Este estudo de caso é uma contribuição neste sentido.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Máira. Indústria naval se recupera no Brasil. **O globo**, Economia, 16 set. 2012 Disponível em: <<http://goo.gl/j5N6fF>>.

BARAT, Josef. **Visão histórica da implantação da indústria naval no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. No prelo.

BORGES, José. C.; SILVA, Carlos. R. L. Indústria da construção naval: a crise e recuperação. **Conjuntura setorial**, p. 47-50, jul. 2003.

BRASIL. Senado Federal. **CPI Sunamam**. Relatório final. Relator: Marcelo Miranda. Brasília: Senado Federal, 1986.

_____. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Portaria Interministerial nº 419**, de 26 de outubro de 2011. Regulamenta a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal envolvidos no licenciamento ambiental, de que trata o art. 14 da Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/vUdC3L>>.

CMN – CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. Resolução CMN nº 3.828, de 17 de dezembro de 2009. Dispõe sobre a aplicação dos recursos do Fundo da Marinha Mercante (FMM). Brasília, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/adEfbB>>.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Diagnósticos complementares, com base no diálogo social, das demandas com atores para as políticas públicas de emprego, trabalho e renda, em especial a da qualificação profissional**: setores naval e siderúrgico do estado do Rio de Janeiro. (Relatório da oficina com o conjunto dos atores sociais do setor naval). Brasília: DIEESE, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/OoMrCO>>.

DORES, Priscila Branquinho; LAGE, Elisa Salomão; PROCESSI, Lucas Duarte. A retomada da indústria naval brasileira. In: SOUSA, Filipe Lage de (Org.). **BNDES 60 anos** – Perspectivas setoriais. Brasília: BNDES, 2012. v. 1. Disponível em: <<http://goo.gl/RkdOF5>>.

FAVARIN, Julio Vicente Rinaldi *et al.* **Balanço entre oferta e demanda na construção naval brasileira.** In: CONGRESSO NACIONAL DE TRANSPORTE AQUAVIÁRIO, CONSTRUÇÃO NAVAL E *OFFSHORE*, 23., 2010, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Sobena, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/PYsC0k>>.

GOMIDE, Alexandre. **A política das reformas institucionais no Brasil:** a reestruturação do setor de transportes. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/qXsnjF>>.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto. Capacidades estatais para o desenvolvimento nacional no século XXI. **Boletim de análise político-institucional**, Brasília, v. 2, 2012.

KUBOTA, Luis Claudio. **Indústria naval:** um cenário dos principais *players* mundiais. Brasília: Ipea, jan. 2013. (Nota Técnica, n. 7). Disponível em: <<http://goo.gl/exx5RF>>.

LACERDA, Sander Magalhães. Oportunidades e desafios da construção naval. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 20, p. 41-78, dez. 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/WLQYQD>>.

LEAL, Edson Pereira Bueno. Indústria naval brasileira. **Administradores.com**. [S.l.], 19 jun. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/vPzkFZ>>.

LEFTWICH, Adrian. Forms of the democratic developmental state: democratic practices and development capacity. In: ROBINSON, Mark; WHITE, Gordon (Orgs.). **The democratic developmental state:** politics and institutional design. Oxford: Oxford University Press, 1998. p. 52-83.

LIMA NETO, Oswaldo (Coord.). **Transportes no Brasil:** história e reflexões. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2001. 512 p.

LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecília; MARTES, Ana Cristina Braga. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina. **Burocracia e política:** desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

MOTTA, Andrea Limani Boisson. **A regulação do transporte aquaviário de mercadorias.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 2006.

RODRIGUES, Fernando H. Lemos; RUAS, José Augusto. **Perspectivas do investimento no Brasil.** Projeto perspectivas do investimento no Brasil. Bloco:

produção. Sistema produtivo: mecânica. Documento setorial: naval. Campinas: UNICAMP, 2009. (Sistema produtivo 07). Disponível em: <<http://goo.gl/1gnBjw>>.

SINAVAL – SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DA CONTRUÇÃO NAVAL E *OFFSHORE*. **Cenário da construção naval**: 1º trimestre de 2013. Rio de Janeiro, maio 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/WtHj0c>>.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 55.971/2005**. Brasília, 2005.

_____. **Acórdão nº 2.471/2009**. Brasília, 2009.

_____. **Acórdão nº 2.835/2011**. Brasília, 2011.

WHITE, Gordon. Constructing a democratic developmental state. In: ROBINSON, Mark; WHITE, Gordon (Orgs.). **The democratic developmental state**: politics and institutional design. Oxford: Oxford University Press, 1998. p. 17-51.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 12. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010.

BRASIL. **Resolução Conama nº 9, de 3 de dezembro de 1987**. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. Brasília, 1987. Disponível em: <<http://goo.gl/msJ4eK>>.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer nº 1.005**, de 2006, da Comissão de Assuntos Econômicos. Relator: Sen. Romeu Tuma. Brasília, 2006a. Disponível em: <<http://goo.gl/aKoEtb>>.

_____. **Parecer nº 1.332**, de 2006, da Comissão de Serviços de Infraestrutura. Relator: Sen. Efraim Moraes. Brasília, 2006b. Disponível em: <<http://goo.gl/KOeLub>>.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório de auditoria de gestão de contas**. Brasília, 2008.

_____. **Relatório de auditoria de gestão de contas**. Brasília, 2009.

CDFMM – CONSELHO DIRETOR DO FUNDO DA MARINHA MERCANTE. **Atas das reuniões (2007-2012)**. Brasília, vários anos.

FONSECA, Igor Ferraz *et al.* **Potencial de efetividade das audiências públicas do governo federal**. Brasília: Ipea, 2013. (Relatório de pesquisa). Disponível em: <<http://goo.gl/6VjDs1>>.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto. Arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento. **Boletim de análise político-institucional**, Brasília, v. 3, p. 71-75, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/q9R7ZN>>.

IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Ibama autoriza distribuição do Rima do empreendimento Eisa/Alagoas. **Notícias Ambientais**, Brasília, 20 dez. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/O3ypQH>>.

OMOTO, João Akira. **Processo de decisão, informação e participação**. Possibilidades e limites da legislação. *In*: ENCONTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E BARRAGENS, 1., 2005. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005.

SÁ e SILVA, Fabio; LOPEZ, Felix; PIRES, Roberto (Orgs.). **Estado, instituições e democracia**: democracia. Brasília: Ipea, 2010. L. 9, v. 2. Disponível em: <<http://goo.gl/JzNZiL>>.

STN – SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Nota GERFI/COREF/STN nº 1.580**, de 1º de agosto de 2006. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/ou9xi0>>

VENCESLAU, Pedro. No rastro do pré-sal. **Revista fórum**, 22 jun. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/ITuZhC>>.

DESENVOLVIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL: O CASO DO ARRANJO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO PROGRAMA NACIONAL DE PRODUÇÃO E USO DO BIODIESEL

Paula Maciel Pedroti

1 INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro passou por profundas transformações institucionais nas últimas décadas. De um lado, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), ao consagrar a celebração do Estado democrático de direito, introduziu mecanismos institucionais de participação social, controle e transparências nas decisões públicas. Por outro, observa-se, desde a década de 2000, a emergência de um ativismo estatal voltado para a estruturação de políticas públicas em áreas consideradas críticas para o desenvolvimento.

Diante desse contexto, o objetivo deste estudo é compreender o arranjo político-institucional de uma política pública de fomento ao desenvolvimento produtivo, considerando sua atuação frente às demandas das instituições democráticas brasileiras, que passaram por um processo de fortalecimento e amadurecimento nas últimas décadas. Trata-se do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), política pública federal lançada em dezembro de 2004 que visa implementar a produção e o uso do biodiesel no território nacional, promovendo, simultaneamente, o desenvolvimento regional e a geração de emprego e renda no campo. Para tal, além de fomentar a produção e o uso do biodiesel por meio da mistura obrigatória e gradativa deste combustível ao diesel mineral, o programa cria incentivos de mercado para que a indústria adquira da agricultura familiar a matéria-prima necessária para a produção do biodiesel.

A análise será conduzida com base no instrumental analítico-conceitual proposto por Pires e Gomide (2012a), que pretende analisar as capacidades estatais – tanto políticas como técnico-administrativas – na formulação e na implementação das políticas públicas pró-desenvolvimento. Tomando como base tal abordagem, este estudo propõe verificar se o arranjo do PNPB é capaz de conjugar os requisitos de participação, controle e transparência – próprios de um contexto democrático – com os elementos do aparato técnico-administrativo necessários para conduzir com eficiência esta política pública. Ademais, entre os múltiplos propósitos deste,

examina-se de que maneira o seu arranjo contribui para o alcance de dois objetivos específicos: formação do mercado do biodiesel e inclusão da agricultura familiar na cadeia de produção. Elegeu-se para análise os propósitos que refletem as características do ativismo estatal recentemente verificado no Brasil, por contemplarem a variável do desenvolvimento industrial com as pretensões de inclusão social e redução das desigualdades regionais.

2 O ESTUDO DO ARRANJO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO PROGRAMA NACIONAL DE PRODUÇÃO E USO DO BIODIESEL (PNPB)

Em 2011, o Brasil produziu 2,6 bilhões de litros de biodiesel, o que o tornou o quarto maior produtor de biodiesel no mundo, ficando atrás dos Estados Unidos (3,3 bilhões), da Alemanha (3,2 bilhões) e da Argentina (2,8 bilhões), tradicionais produtores deste combustível (Brasil, 2012g). E, entre os meses de janeiro e abril de 2011, o país consolidou-se como o maior consumidor mundial de biodiesel (Brasil, 2011). Se se considerar que tanto a produção como o consumo do biodiesel no Brasil passaram a ser incentivados apenas em 2005, ano em que o PNPB iniciou sua implementação, estes resultados são significativos.

Em seus anos de existência, o programa fomentou a criação de um parque industrial composto por 65 usinas autorizadas a produzir biodiesel capazes de prover mais que o dobro da demanda nacional: a capacidade instalada das usinas, em abril de 2012, alcançava a ordem de 6,2 bilhões de litros (Brasil, 2012f). Foi justamente este potencial produtivo da indústria do biodiesel que permitiu que em 2010 fosse antecipado para 5% a porcentagem de mistura obrigatória do biodiesel ao diesel mineral vendido nos postos.¹ Esta proporção, denominada B5, estava prevista apenas para 2013.² Além destes números positivos relativos ao desenvolvimento produtivo, o PNPB destaca-se por ter incluído na sua cadeia de produção a participação de 104.295 estabelecimentos da agricultura familiar em 2011, o que levou à aquisição, pela indústria do biodiesel, de R\$ 1,5 bilhão em matérias-primas dos agricultores familiares neste ano (Brasil, 2012b). Esta participação deve-se à criação de um instrumento institucional inovador, o Selo Combustível Social, certificação conferida aos produtores de biodiesel que comprem parte da matéria-prima da agricultura familiar. Com o selo, os produtores têm acesso a uma série de benefícios fiscais, financeiros e de mercado.

Essa faceta social é um dos aspectos mais inovadores e também desafiadores do PNPB. É inovadora, pois nenhuma política agroenergética brasileira havia se preocupado, até então, em considerar entre seus objetivos outras pretensões além

1. Uma das principais medidas para promover a produção e o consumo do biodiesel foi a introdução de uma escala gradativa de mistura deste combustível ao óleo diesel.

2. Convencionou-se que, para se referir à proporção de mistura do biodiesel ao diesel, se indica o número da porcentagem de mistura ao lado da letra B. Por exemplo, B5 refere-se a 5% de mistura de biodiesel ao diesel.

daquelas relativas à eficiência energética e econômica. É desafiadora, pois seus alcances não atingiram os resultados inicialmente estabelecidos, todavia as conquistas obtidas ao longo desses anos não podem ser desconsideradas.

O PNPB é fruto de uma complexa engenharia institucional. Quando a política pública foi formulada, entre 2003 e 2004, visava-se estruturar uma política agroenergética capaz de contemplar, de um lado, os anseios de eficiência energética e, de outro, os de inclusão social e desenvolvimento regional. Trata-se de um propósito ambicioso, pois a inclusão do componente social cria condicionantes para a política pública que podem afastar seus objetivos daqueles vinculados à redução de custos e de garantia de suprimentos, próprios de uma política energética. Era preciso, portanto, criar mecanismos institucionais para equacionar este dilema.

O objetivo deste estudo é identificar, justamente, de que maneira o arranjo político-institucional do PNPB é composto por elementos que permitem que esses resultados sejam alcançados e, simultaneamente, que os anseios de maior participação e transparência, próprios de um contexto democrático, sejam respondidos. Para tal, a próxima seção irá analisar as especificidades do arranjo do PNPB com base na abordagem dos arranjos institucionais proposta por Pires e Gomide (2012a). Uma vez empreendida esta tarefa, será examinado de que modo as características de funcionamento do arranjo influenciam os resultados observados.

2.1 As especificidades do arranjo político-institucional do PNPB

O objetivo desta seção é analisar as características do arranjo político-institucional do PNPB e verificar de que maneira o arranjo conjuga os requisitos democráticos de participação com os elementos do aparato técnico-administrativo necessários para dar sustentação a esta política pública, conforme a abordagem dos arranjos institucionais. Este estudo permite concluir que tal arranjo oferece elementos de alta capacidade política e técnico-administrativa.

2.2 Capacidade técnico-administrativa

Essa capacidade, que se refere aos instrumentos organizacionais e ao arcabouço jurídico da política pública, os quais contribuem para sua implementação, compreende as dimensões: *i*) processual-organizacional, que contempla os processos de planejamento, controle e gestão, e envolve os instrumentos de coordenação intragovernamental; e *ii*) jurídica, que diz respeito ao arcabouço regulatório que dá sustentação à política pública (Pires e Gomide, 2012b).

2.2.1 Dimensão processual-organizacional

O PNPB é uma política intersetorial que conta com a participação social no seu processo de tomada de decisão e gestão. Por esta razão, apresenta uma estrutura organizacional complexa, pois há a necessidade de se coordenar tanto os diferentes

atores governamentais e sociais que participam de sua gestão como também os diversos interesses que a permeiam. Dois elementos destacam-se no processo de coordenação do PNPB. Do ponto de vista da gestão, o foco é a atuação da Casa Civil, coordenadora da Comissão Executiva Interministerial do PNPB (CEIB), órgão que define as diretrizes do programa e faz a gestão do seu processo de implementação. No que se refere à inovação institucional, o destaque vai para o Selo Combustível Social, principal instrumento de inclusão social do PNPB, que exerce também a função de coordenação, por articular os diversos atores e interesses envolvidos na cadeia do biodiesel.

O papel preponderante da Casa Civil na coordenação do programa esteve presente desde a sua formulação. Nesta fase, o principal desafio era criar uma política pública capaz de contemplar a perspectiva do agronegócio, da agricultura familiar e da indústria do biodiesel, um novo segmento empresarial, que precisava de incentivos para ser estruturado. Para tal, entre julho e dezembro de 2003, sob a coordenação da Casa Civil, formaram-se grupos de estudos interministeriais que buscaram analisar as diferentes vertentes da política pública, e realizou-se uma série de audiências na Casa Civil, com a participação de diferentes atores governamentais e sociais envolvidos na cadeia de produção, consumo, venda e regulação de biocombustíveis, que contribuíram com seus conhecimentos para a proposta da política. Esta concertação resultou em um relatório que considerou as diferentes recomendações ministeriais e os posicionamentos das entidades convidadas a participar, que foi aprovado pelo presidente da República e pelo Conselho de Ministros em 23 de dezembro de 2003. Nesta mesma ocasião, definiu-se a estrutura de gestão do PNPB, a ser composta pela CEIB, exercendo papel de núcleo deliberativo, e um grupo gestor, responsável pela gestão operacional do programa.

Desde então, uma série de normativas têm sido ajustadas de acordo com as demandas verificadas durante a implementação do programa. Neste processo, observa-se a articulação entre governo e atores sociais cujos interesses perpassam a cadeia do biodiesel. Note-se que lidar com diferentes atores e objetivos e buscar compatibilizá-los por meio de instrumentos institucionais são o principal desafio da gestão deste programa,³ e como a Casa Civil é um órgão vinculado à Presidência da República, ela detém forte legitimidade política para orquestrar a participação dos diferentes ministérios envolvidos no PNPB e para conduzir processos que coordenem os diversos interesses contemplados por este. Esta visão de governo é essencial para ampliar a capacidade estatal na condução de políticas públicas que demandam a articulação de atores e interesses, como é o caso do PNPB.

Por seu turno, a existência de um mecanismo institucional que simultaneamente articula os atores e interesses e permite a integração dos agricultores

3. Lembrando que esse desafio também esteve presente na fase de formulação.

familiares na cadeia do biodiesel também contribui fortemente para a coordenação do PNPB. O elemento responsável por assumir este papel é o Selo Combustível Social, certificação concedida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) aos produtores de biodiesel responsáveis por promoverem a inclusão social dos agricultores familiares. A certificação traz uma série de benefícios a eles, o que incentiva a aquisição dos produtos da agricultura familiar. Algumas destas vantagens estão listadas a seguir.

- 1) Acesso a alíquotas do Programa de Integração Social (PIS), do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) com coeficientes de redução especiais.⁴
- 2) Acesso às melhores condições de financiamento, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e de suas instituições financeiras credenciadas, bem como ao Banco da Amazônia (Basa), ao Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e ao Banco do Brasil (BB), entre outras instituições, conforme Resolução BNDES nº 1.135, de 3 de dezembro de 2004 (BNDES, 2004).
- 3) Participação prioritária nos leilões de biodiesel, coordenados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP): segundo a Resolução nº 5 do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), de 2007, Artigo 3º, inciso I, 80% do volume de biodiesel comercializado nos leilões de venda é reservado às empresas certificadas (CNPE, 2007). Este tratamento prioritário é o principal incentivo de mercado para que os produtores comprem matéria-prima da agricultura familiar.

E para que os produtores sejam contemplados com o selo social, eles devem seguir uma série de obrigações relacionadas ao desenvolvimento regional e à inclusão dos agricultores familiares no mercado de biodiesel, conforme a seguir.

- 1) Adquirir de agricultores familiares ao menos parte da matéria-prima usada na produção de biodiesel: no mínimo 15% do total, no caso das aquisições oriundas das regiões Norte e Centro-Oeste; 30% para as regiões Sudeste e Nordeste e o Semiárido; e 35% (safra 2012-2013) e 40% (a partir da safra 2013-2014) para a região Sul, conforme disposto na Portaria MDA nº 60, de 6 de setembro de 2012 (Brasil, 2012d).
- 2) Celebrar contratos com os agricultores familiares, definindo preços, critérios de reajuste, prazo de entrega do produto e garantias de cada parte. A celebração de contratos confere aos agricultores a garantia

4. A tabela com a diferenciação tributária aplicada atualmente por matéria-prima e região, considerando ainda se o produtor é certificado ou não, está disponível em Pedroti (2013).

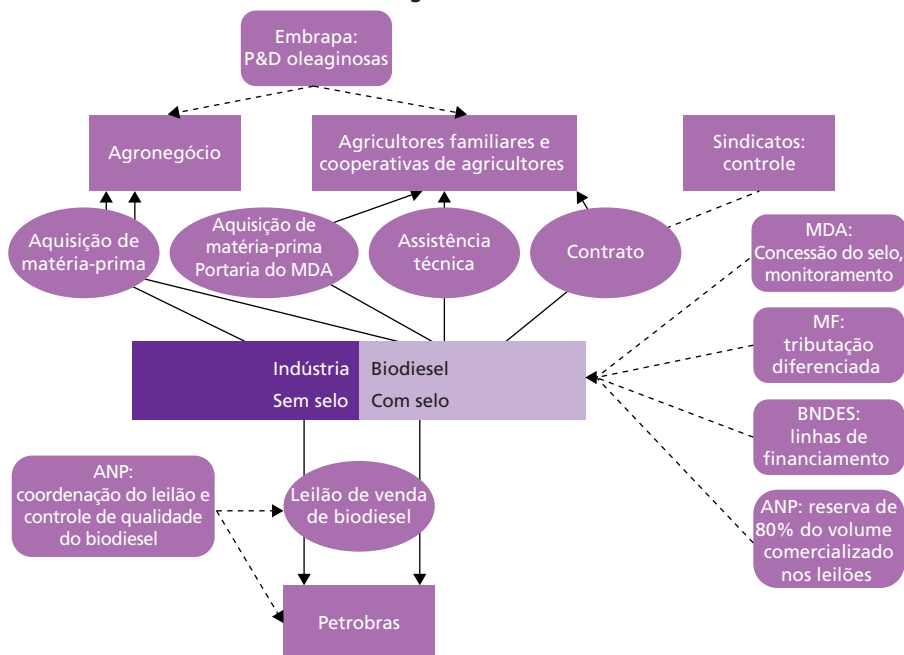
de que sua matéria-prima será adquirida, dando-lhes estabilidade, fato não usual no mercado agrícola. Importante destacar a participação dos representantes (sindicatos e/ou trabalhadores rurais) dos agricultores familiares neste processo.

- 3) Assegurar assistência e capacitação técnica aos agricultores familiares, de acordo com as necessidades específicas de cada unidade familiar, e arcar com os seus custos.

O Selo Combustível Social, além de ser o mais importante instrumento de inclusão social, é também um mecanismo de coordenação de atores e interesses, pois cria incentivos de mercado para que a indústria do biodiesel inclua na cadeia do biodiesel os agricultores familiares e adquira matéria-prima das regiões mais carentes do país. O diagrama 1 representa a gama dos atores envolvidos na cadeia do biodiesel e a maneira pela qual o selo possibilita esta articulação.

DIAGRAMA 1

O selo social e os atores sociais e governamentais da cadeia do biodiesel



Elaboração da autora.

2.2.2 Dimensão jurídica

Uma série de instrumentos foi publicada em 2004 a fim de criar os alicerces para lançar o programa e introduzir o biodiesel na matriz energética brasileira de maneira sustentável. A autorização para que o biodiesel fizesse parte oficialmente da

matriz energética brasileira é fruto da Medida Provisória (MP) nº 214, de 13 de setembro de 2004, que também estabeleceu a definição do biodiesel e criou os arcabouços necessários para dar competência à ANP para atuar como órgão regulador e fiscalizador do biodiesel (Brasil, 2004a). A MP nº 227, de 6 de dezembro de 2004, definiu o modelo tributário do biodiesel, um dos principais instrumentos de fomento à agricultura familiar e ao desenvolvimento regional (Brasil, 2004b). O Selo Combustível Social, instrumento que permitiria a operacionalização das diretrizes da MP nº 227/2004, foi regulamentado pelo Decreto Presidencial nº 5.297, de 6 de dezembro de 2004. O encaminhamento desta MP e a publicação do decreto presidencial marcam, oficialmente, o lançamento do PNPB.

A MP nº 214/2004, encaminhada ao Congresso Nacional em 13 de setembro de 2004, foi convertida na Lei nº 11.097 em 13 de janeiro de 2005. Com isso, definiram-se as competências da ANP e determinou-se a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira por meio de uma escala de mistura gradativa do biodiesel ao diesel comercializado nos postos (Brasil, 2005a). Estabeleceu-se um período autorizativo com mistura facultativa de até 2% entre 2005 e 2007, após o qual a mistura obrigatória de 2% (denominada B2) seria iniciada, passando para 5% – denominada B5 em 2013 (Brasil, 2005a). Caberia ao Executivo, por meio da ANP e em consonância com resolução do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), a prerrogativa de redução dos prazos, caso requisitos como participação da agricultura familiar na cadeia do biodiesel, disponibilidade de oferta de matéria-prima e capacidade industrial de produção de biodiesel fossem observados (Brasil, 2005a, Artigo 2º, § 2º). Com base nesta competência, quatro resoluções do CNPE definiram a antecipação da vigência da mistura obrigatória nesses anos de implementação. Na prática, a antecipação da mistura deveu-se, essencialmente, à alta capacidade produtiva da indústria do biodiesel. A resolução mais recente – CNPE nº 6, de 16 de junho de 2009 – estabeleceu em 5% a proporção obrigatória de adição de biodiesel, a partir de 1º de janeiro de 2010, antecipando em três anos o uso do B5, sendo esta a porcentagem de mistura vigente (CNPE, 2009).

Em 4 de outubro de 2005, o Ministério de Minas e Energia (MME) editou a Portaria nº 483, definindo as diretrizes para a realização, pela ANP, dos leilões de aquisição de biodiesel (Brasil, 2005c). O modelo de leilões públicos foi estruturado com o propósito de incentivar o desenvolvimento do mercado do biodiesel, vinculando a ele a inclusão social. Com efeito, a possibilidade de participar dos leilões de biodiesel representa um dos mais importantes incentivos aos produtores para comprar matéria-prima da agricultura familiar. Desde o início da compulsoriedade da mistura, portarias do MME e resoluções da ANP têm sido publicadas com a finalidade de aperfeiçoar a dinâmica de realização dos leilões e controlar a qualidade do combustível.

Se a Lei nº 11.097/2005 foi essencial para introduzir o biodiesel na matriz energética brasileira, a Lei nº 11.116/2005 (resultado da conversão da MP nº 227/2004 em lei em 18 de maio de 2005) foi fundamental para vincular o PNPB, nos termos da lei, à inclusão social. Esta definiu como competência do Executivo fixar coeficientes para redução das alíquotas do PIS/PASEP e Cofins, em função da matéria-prima utilizada na produção do biodiesel, do produtor e da região de produção, permitindo ainda a combinação destes fatores (Brasil, 2005b, Artigo 5º). Definiu-se, ainda, que o biodiesel necessário para atender as porcentagens de mistura definidas na Lei nº 11.097/2005 deveria ser produzido a partir de matéria-prima preferencialmente originária da agricultura familiar (Brasil, 2005b, Artigo 15, § 4º), determinando-se que este artigo fosse incluído na Lei nº 11.097/2005. Esta medida fez com que o Brasil fosse o primeiro país no mundo a vincular legalmente a produção de biodiesel a objetivos sociais.

Como a regulamentação e a dinâmica de concessão e fiscalização do selo são competências do MDA (Decreto nº 5.297/2004, Artigo 5º), o selo social tem sido regido por instruções normativas (INs) e portarias publicadas por este ministério. Até o momento, foram publicadas quatro instruções normativas e uma portaria sobre o tema.⁵ Nestas INs, condicionou-se a concessão do selo à aquisição de matéria-prima dos agricultores familiares, garantindo-se quantidades mínimas por região, entre outras medidas de fomento à inclusão social.

Desde meados de 2011, a CEIB tem dedicado esforços para a revisão do marco regulatório, visando conferir mais flexibilidade ao governo quanto às porcentagens de mistura do biodiesel e dar mais respaldo legal e apoio financeiro para os propósitos de inclusão social.⁶ A proposta contempla: *i*) transformação do selo social em lei; *ii*) criação de um fundo social incidindo sobre a produção e a comercialização do biodiesel, para financiar tanto o desenvolvimento tecnológico e de matérias-primas da cadeia de produção do biodiesel como o fortalecimento da participação da agricultura familiar; e *iii*) aumento da porcentagem de mistura em 10% até 2020, desde que determinados requisitos sejam cumpridos.⁷

A intenção é que a proposta, após aprovada pelas instâncias superiores do Executivo, seja publicada no *Diário Oficial da União* e aberta por trinta dias para

5. Detalhes sobre as medidas contempladas pelas instruções normativas (INs) e pela portaria estão disponíveis em Pedroti (2013).

6. Conforme informações obtidas em entrevista realizada com Rodrigo Rodrigues, coordenador da Comissão Executiva Interministerial do PNPB (CEIB), e José Accarini, assessor da Casa Civil, no dia 5 de junho de 2012, em Brasília. No momento da redação deste artigo, a proposta passava por uma avaliação política do Executivo.

7. São eles: oferta de matéria-prima e capacidade industrial de produção; comprovada ampliação da inserção da agricultura familiar; redução da dependência em relação à soja; participação mais equitativa das regiões; proteção dos interesses do consumidor; aval da indústria automobilística com garantia dos motores para as proporções mais altas de mistura de biodiesel ao diesel; e comprovação da redução das emissões de gases poluentes na atmosfera. Convém mencionar a prerrogativa do governo de reduzir as porcentagens de mistura, caso esta medida seja considerada necessária. A redução fica restrita ao limite de 5% e será monitorada e regulamentada pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE).

consulta pública. Neste período, a sociedade civil poderá opinar sobre as mudanças sugeridas. Após esta etapa, a proposta será encaminhada por meio de projeto de lei (PL) para apreciação do Congresso Nacional.

2.3 Capacidade política

A capacidade política, que traduz os anseios democráticos de participação e inclusão de temas sociais na agenda pública e representa as múltiplas formas de participação dos atores sociais e políticos no processo de decisão e implementação de uma política pública, é composta por duas dimensões, a político-representativa e a societal-participativa (Pires e Gomide, 2012a). Como será observado a seguir, o arranjo político-institucional do PNPB contém elementos que lhe conferem alta capacidade política.

2.3.1 Dimensão político-representativa

O Executivo foi o grande responsável pela elaboração do PNPB. Todavia, não se pode deixar de considerar a atuação do Legislativo na sua formulação, cuja participação influenciou os rumos seguidos por esta política agroenergética.

De fato, a MP nº 214, convertida na Lei nº 11.097/2005, não definia um cronograma de mistura obrigatória do biodiesel. Para o Executivo, a rápida obrigatoriedade poderia afastar o programa dos propósitos de inclusão social, pois não haveria tempo hábil para a agricultura familiar se organizar e fornecer com regularidade e segurança as oleaginosas para a produção do combustível. A bancada nordestina, contudo, pleiteava imediata obrigatoriedade da mistura de 2% de biodiesel ao diesel. Após negociações, decidiu-se por uma solução alternativa: inicialmente a mistura seria facultativa e, após um tempo de adaptação, se daria início à obrigatoriedade. Foi diante deste contexto que se definiu a mistura facultativa de 2% para o período 2005-2007 e o início da obrigatoriedade a partir de 2008, com a mistura de 2% até 2012, passando para 5% a partir de 2013.⁸ A definição deste cronograma foi a principal medida legal tomada para incluir oficialmente o biodiesel na matriz energética brasileira.

Por sua vez, a MP nº 227/2004, convertida na Lei nº 11.116/2005, que versava sobre o modelo tributário, foi a que suscitou mais embates de interesses entre o governo e o Congresso Nacional. As discussões envolveram os representantes do governo e os parlamentares do Centro-Oeste, do Sul e do Sudeste, além de representantes dos interesses do agronegócio. O principal foco de discordância era a diferenciação tributária em função da matéria-prima, do produtor e da região de produção. No entanto, apesar do forte embate, não apenas se manteve a diferenciação tributária em função do tipo de matéria-prima, produtor e região

8. Conforme relato de Rodrigo Rodrigues, coordenador da CEIB, em entrevista concedida à autora em 22 de abril de 2010.

(Rodrigues, 2007, p. 21), como se determinou que o biodiesel necessário para atender as porcentagens de mistura fosse preferencialmente originado da agricultura familiar (Brasil, 2005b, Artigo 15, § 4º).

As discussões ocorridas no Congresso Nacional demonstram claramente os vários interesses em jogo e evidenciam a vontade política do governo federal de introduzir o biodiesel na matriz energética, vinculando a este propósito o componente social. Se, de um lado, o governo negociou o cronograma de mistura obrigatória com os parlamentares – medida favorável à inclusão do biodiesel na matriz energética e à consequente formação do mercado nacional do biodiesel –, de outro, ele não cedeu no que tange à criação de incentivos para a inclusão social. Estas duas orientações foram capazes de compatibilizar, do ponto de vista formal, os aspectos mais contraditórios da política do biodiesel, que se traduziam, por sua vez, nos interesses dos principais atores sociais envolvidos na sua cadeia: de um lado, a agricultura empresarial e a indústria do biodiesel – por se criar no curto prazo um mercado seguro para o combustível –, e de outro, a agricultura familiar – por serem desenvolvidos incentivos para a aquisição de matéria-prima produzida pelos pequenos agricultores.

Na fase da implementação, ou seja, após o lançamento oficial do PNPB e a conversão das MPs nas leis que criaram os alicerces para sua operacionalização, a participação do Legislativo esteve pautada em ações relacionadas ao controle da política pública, tanto por meio da realização de audiências públicas como pelo envio de requerimentos de informação que versaram sobre diferentes temas afins. Houve também o envio de indicações e a criação de projeto de lei (PL), a maioria deles relacionados ao aumento da proporção de mistura obrigatória e à adoção de medidas para permitir seu uso ampliado em situações específicas.⁹ Os alcances da atuação legislativa, desde que o PNPB foi lançado, foram limitados, pois não houve nenhum registro de mudança nas diretrizes derivadas destes instrumentos. Esta atuação contrasta com a postura ativa verificada no processo de definição do marco regulatório do programa.

Observa-se, todavia, uma inflexão nessa participação quando, em 19 de outubro de 2011, foi criada a Frente Parlamentar do Biodiesel,¹⁰ buscando-se, justamente, conferir mais importância ao tema no âmbito legislativo e promover a ampliação do consumo de biodiesel no Brasil. A frente foi formada em resposta à demanda dos representantes dos produtores de biodiesel, mais especificamente

9. Segundo informações obtidas na página eletrônica da Câmara dos Deputados, disponível em: <www.camara.gov.br>; e do Senado, disponível em: <www.senado.gov.br>. Buscou-se o assunto “biodiesel” nos campos referentes a projetos de lei (PLs) e matérias legislativas. Acesso em: 31 jul. 2012.

10. Atualmente, a Frente Parlamentar do Biodiesel é composta por 203 deputados e 8 senadores, totalizando 211 membros. Fonte: <http://www.camara.gov.br/internet/deputado/Frente_Parlamentar/468.asp>.

a Associação dos Produtores de Biodiesel do Brasil (Aprobio), para atuar na revisão do marco regulatório do biodiesel, tendo como principal pleito o aumento da quantidade de mistura obrigatória.

2.3.2 Dimensão societal-participativa

No que tange à dimensão societal-participativa, o PNPB é emblemático, apresentando diversos elementos que atribuem alta capacidade democrática a seu arranjo.

Como exposto, durante a formulação, representantes da sociedade civil vinculados ao tema do biodiesel participaram do grupo de trabalho interministerial (GTI) coordenado pela Casa Civil, tendo espaço para expor seus argumentos, incorporados ao desenho do PNPB.¹¹ Criou-se, portanto, um canal formal e institucional de participação, porém restrito aos atores convidados pelo governo. Nesta arena, houve espaço para que todos apresentassem suas perspectivas para a estruturação da política pública do biodiesel, fato até então inédito no cenário da agroenergia brasileira.

No que se refere à implementação do programa, há canais formais de participação social no âmbito da CEIB e dos demais fóruns governamentais. As audiências e as reuniões que ocorrem no âmbito da comissão e com os ministérios são importantes canais de participação social, uma vez que diferentes alterações significativas no funcionamento do PNPB se devem às demandas da sociedade civil apresentadas nestes foros.¹² Trata-se de um mecanismo *ad hoc* e formal de participação, pois as reuniões e as audiências ocorrem tanto por convite do governo como por demanda dos representantes sociais. Vale mencionar que a realização de consultas públicas antes da publicação de normas jurídicas também tem sido adotada pelo governo. Ademais, o tema do biodiesel é abordado em três câmaras setoriais governamentais, que são mecanismos formais de representação, com reuniões regulares, compostos por representantes governamentais e sociais vinculados ao tema em pauta.¹³

Note-se que a participação dos sindicatos rurais no controle da política do biodiesel é um elemento essencial para a implementação do PNPB. Esta atuação, além de demonstrar a permeabilidade do programa à participação social, conferiu ao movimento sindical uma importante legitimidade institucional no programa. Há ainda o Projeto Polos de Biodiesel, constituído por grupos de trabalho com representantes da cadeia produtiva em âmbito local, sob a coordenação do MDA. Trata-se de um importante arranjo institucional que auxilia na coordenação

11. Para uma análise da dinâmica de formulação do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), ver Pedroti (2011).

12. Para mais detalhes, ver Pedroti (2013).

13. São elas: o Conselho de Competitividade Setorial de Energias Renováveis: Biodiesel; a Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Oleaginosas e Biodiesel; e a Câmara Setorial da Palma de Óleo.

e no controle do selo social, pois eles atuam como um canal formal de articulação deste ministério com os agricultores familiares e os produtores de biodiesel.

No arranjo do PNPB, além de os canais institucionais procurarem incorporar a participação formal dos representantes dos diversos interesses relacionados ao biodiesel, observa-se também a presença de mecanismos informais de participação, como a prática de *lobbies* promovida por diferentes grupos de interesse.

3 ALCANCES E LIMITES DO ARRANJO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO PNPB: A FORMAÇÃO DO MERCADO DO BIODIESEL E A PARTICIPAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NA CADEIA PRODUTIVA

O PNPB é considerado uma política pública inédita no cenário agroenergético brasileiro por ser, simultaneamente, uma política energética e social. E é justamente esta faceta que torna inovador o seu arranjo político-institucional, formulado de modo a contemplar instrumentos que viabilizam a implementação desta especificidade. Eis o propósito desta seção: analisar os limites e a contribuição destes instrumentos para a implementação do programa, mais precisamente, para a formação do mercado do biodiesel e da inclusão social na sua cadeia produtiva.

3.1 A contribuição ao arranjo político-institucional do PNPB para a formação do mercado do biodiesel

Quando a ideia de se formular uma política para a produção e o consumo do biodiesel ascendeu à agenda de decisão, um dos desafios postos aos formuladores era a estruturação do mercado de biodiesel, até então inexistente. Para tal, o arranjo político-institucional do PNPB foi permeado de mecanismos de fomento ao investimento privado em plantas industriais produtoras do combustível, aspecto central para a formação deste mercado. Entre eles, deve-se destacar o marco regulatório (Lei nº 11.097/2005), que determinou a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira, a realização de leilões de venda de biodiesel coordenados pela ANP (Portaria MME nº 483/2005, regulada por resoluções desta agência) e a disponibilização de linhas de crédito diferenciadas pelo BNDES (Resolução nº 1.135/2004).

Ao se observarem os dados referentes ao cenário atual de produção e consumo de biodiesel e o número de usinas produtoras do combustível no país, pode-se concluir que este quesito da política pública foi amplamente alcançado: em 2011, o Brasil produziu 2,6 bilhões de litros de biodiesel (Brasil, 2012g), valor que, além de responder à demanda nacional, tornou o Brasil o maior mercado consumidor de biodiesel do mundo (Brasil, 2011). Além de os números de produção e consumo demonstrarem o sucesso desta política pública, outro fato que chama atenção refere-se à rapidez com que o mercado do biodiesel foi estruturado. Com o lançamento do PNPB, em março de 2005, foi inaugurada a primeira usina produtora de biodiesel.

E em menos de sete anos formou-se um parque industrial, composto por 65 usinas autorizadas pela Agência Nacional do Petróleo (ANP, 2012c), cuja produção tornou o país o quarto maior produtor de biodiesel do mundo (Brasil, 2012g).

O principal e mais importante incentivo para a estruturação do parque industrial do biodiesel refere-se à formação da demanda compulsória pelo combustível, consequência direta da Lei nº 11.097/2005, que determinou o cronograma de mistura obrigatória do combustível. Com a publicação desta lei e a definição de metas para o biodiesel, deu-se início, portanto, ao processo de integração deste combustível na matriz energética brasileira e à consequente formação do mercado.

Além da garantia de mercado resultante da lei da obrigatoriedade da mistura, os leilões públicos de venda do biodiesel, coordenados pela ANP, também colaboraram com a formação do mercado nacional do combustível, bem como para reduzir a assimetria de informações entre os agentes envolvidos, aspecto que, diante de um mercado incipiente, conferiu mais segurança aos investidores.

Assim, com as definições do cronograma de mistura, o qual assegurou a demanda de biodiesel, e o estabelecimento do modelo de comercialização, o setor privado iniciou os investimentos no setor, recorrendo a recursos próprios e também a bancos públicos de fomento.¹⁴ Os resultados dos investimentos foram nítidos: em 2011, havia 65 unidades produtoras autorizadas para operação (ANP, 2012c) e, em agosto de 2012, dez novas plantas de biodiesel haviam sido autorizadas para construção e oito plantas de biodiesel obtiveram autorização para ampliar sua capacidade de produção (ANP, 2012b).

Foi justamente essa alta capacidade produtiva da indústria que levou o governo a antecipar as metas de mistura, por meio de resoluções da CNPE: além de responder prontamente à demanda nacional, a indústria possui capacidade de produzir muito além do demandado internamente: a capacidade instalada, em abril de 2012, alcançava a ordem de 6,2 bilhões de litros (Brasil, 2012f).

Todavia, a despeito da demanda da indústria e dos números favoráveis sobre o mercado do biodiesel no Brasil, o governo mostra-se bastante cauteloso quanto à possibilidade de ampliação da proporção de mistura sem condicionalidades, principalmente por causa da alta dependência da soja e da concentração regional verificadas na produção de biodiesel, em particular nos estados do Centro-Oeste e do Sul. Tais constatações contrastam com os objetivos de diversificação do uso de oleaginosas e de promoção do desenvolvimento regional apregoados pelo governo.

14. Segundo dados publicados pelo Ipea, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) desembolsou, entre 2005 e 2009, R\$ 9,156 bilhões em programas e ações relacionados ao biodiesel, contemplando as diferentes fases de produção, sendo o número de pedidos de instalação de usinas de biodiesel e a disponibilização de investimentos superiores às expectativas iniciais (Ipea, 2010, p. 32-34).

De fato, no momento em que o PNPB foi desenhado, era criado também um mecanismo tributário para fomentar a aquisição de oleaginosas em diferentes regiões do país (Brasil, 2005b). Contudo, passados sete anos de programa, o que se observa é que este mecanismo não foi capaz de criar incentivos suficientes para o alcance dos resultados almejados, uma vez que o óleo de soja é a principal matéria-prima da produção do biodiesel – em dezembro de 2011, o óleo de soja representou 71,1% do total de matérias-primas empregadas (Brasil, 2012e) –¹⁵ e há concentração na produção regional de biodiesel – em 2011, as regiões Centro-Oeste e Sul responderam por 75,33% da produção nacional (ANP, 2012a).

A soja consagrou-se no mercado do biodiesel pelas suas vantagens comparativas diante das demais oleaginosas. Apesar do seu baixo teor de óleo, que corresponde a apenas um quinto da sua composição física (o que não a torna a melhor opção do ponto de vista da produtividade), a soja é o principal produto agrícola brasileiro (pesquisado e plantado há mais de quarenta anos), a sua cadeia produtiva é altamente organizada (conta com uma sólida cadeia de produção, armazenagem e distribuição) e a quantidade de óleo produzido no Brasil é significativa – na safra 2011-2012, o Brasil produziu 7.341 toneladas de óleo de soja (Abiove, 2012). Assim, apesar de haver incentivos fiscais para a aquisição de outras oleaginosas, na prática, é mais vantajoso para o produtor de biodiesel produzir o combustível a partir do óleo de soja: em termos comparativos, seu preço é mais competitivo, o risco de desabastecimento é baixo e há toda uma cadeia logística estruturada que facilita seu acesso.

É essa importância da soja na cadeia produtiva do biodiesel que explica a forte participação das regiões Centro-Oeste e Sul na produção do combustível. Em 2011, Rio Grande do Sul, Goiás e Mato Grosso produziram aproximadamente 70% do biodiesel brasileiro (ANP, 2012a). As regiões Nordeste e Norte, entretanto, que eram o foco do desenvolvimento regional por meio do PNPB, participaram, respectivamente, com apenas 6,6% e 3,9% na produção do biodiesel (ANP, 2012a). A região Sudeste, que concentra os principais centros consumidores de combustível, contribuiu, por sua vez, com 14% da produção.

O peso de uma única matéria-prima na produção do biodiesel é um dos principais motivos da relutância do governo em aumentar rapidamente a porcentagem de mistura, pois este produto energético torna-se muito vulnerável a todas as variações que ocorrem no mercado desta oleaginosa (aumento de preços, quebra de safra, entre outros). A diversificação é um dos caminhos para minimizar tal risco.

Como o arranjo atual apresenta limitações para o alcance desse propósito, é necessário que outras ações governamentais sejam adotadas, de modo a suprir

15. Segue participação das matérias-primas na produção do biodiesel em dezembro de 2011: 71,1% – óleo de soja; 18,7% – gordura bovina; 5,5% – outros materiais graxos; e 4,7% – óleo de algodão (Brasil, 2012g).

essa lacuna. A Embrapa Agroenergia tem concentrado seus esforços em pesquisa e desenvolvimento (P&D) de novas oleaginosas. Nesse sentido, é importante ampliar os investimentos, tanto para reduzir os custos da fase agrícola (a qual corresponde a 80% do custo de produção) como para desenvolver oleaginosas com alta produtividade e cujo uso seja economicamente atrativo para o setor privado. É essencial, ainda, que o governo adote políticas públicas específicas para cada região, respondendo a problemas identificados nesses anos de PNPB que têm dificultado sua implementação.

3.2 Inclusão da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel

A temática social sempre acompanhou as discussões em torno do PNPB, por isso entre os principais desafios colocados aos formuladores estava, justamente, a criação de instrumentos que incentivassem a inclusão do agricultor familiar em um mercado altamente competitivo. O Selo Combustível Social é fruto destas discussões. Além do propósito de criar incentivos de mercado para a inclusão do agricultor familiar, ele desempenha um importante papel de articulação entre os diferentes atores envolvidos nesta dinâmica, essencial para que o propósito social seja alcançado, conforme ilustrado na figura 1. Nesse sentido, o compromisso assumido pelos sindicatos dos trabalhadores rurais de fiscalizar na ponta o cumprimento das normas do selo é primordial para o funcionamento do selo e, conseqüentemente, para a implementação desta faceta do PNPB.

São significativos os resultados de inclusão social obtidos nesses anos de implementação. Em 2005, havia 16.328 estabelecimentos de agricultores familiares participantes do PNPB. Em 2011, o número de estabelecimentos subiu para 104.295 (Brasil, 2012b). Trata-se de um resultado expressivo, principalmente se se considerar que o Brasil é o único país no mundo que conta com mecanismos de inclusão de agricultores familiares na cadeia produtiva do biodiesel.

Esses números devem-se ao interesse do empresariado em obter a certificação. Em 2011, 75% da capacidade instalada referia-se a empresas detentoras do selo social (Brasil, 2012h). O fruto desta participação pode ser observado no leilão de venda de biodiesel ocorrido em setembro de 2012: 92,4% do volume total de biodiesel comercializado para suprir o mercado no último trimestre de 2012 foi fornecido por empresas detentoras do selo (Brasil, 2012h).

O interesse crescente das empresas em obter a certificação é essencial para os propósitos de inclusão, por representar, invariavelmente, o aumento da aquisição de matérias-primas da agricultura familiar. Em 2006, as empresas certificadas compraram o equivalente a R\$ 68,5 milhões em matérias-primas (Brasil, 2010, p. 12). Em 2011, este valor foi superior a R\$ 1,5 bilhão e representou a aquisição de 1,9 milhão de toneladas de matérias-primas dos agricultores familiares (Brasil, 2012b).

Em termos comparativos, este número representa 34% do total de matérias-primas adquiridas pelas usinas de biodiesel em 2011 (Brasil, 2012b). Considerando-se, portanto, que o Brasil é atualmente o quarto maior produtor mundial de biodiesel e que o combustível representa um dos maiores mercados para a agricultura familiar (Brasil, 2012c), os números de inserção da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel são bem significativos.

A despeito desses resultados, o PNPB continua sendo alvo de críticas, principalmente se estes são analisados do ponto de vista regional e do tipo de matéria-prima adquirida da agricultura familiar. Quando o PNPB foi lançado, a principal expectativa era que o programa criasse oportunidades para os agricultores familiares, com uma ênfase especial para os agricultores do Nordeste, por meio do fornecimento da mamona. A despeito dos instrumentos estruturados para tal fim e dos ajustes feitos ao longo dos anos de implementação, o programa ainda não foi capaz de incluir conforme esperado esta parcela dos agricultores familiares. Os dados atuais mostram que a inclusão ocorre essencialmente entre os agricultores familiares do Sul e do Centro-Oeste e que a soja continua sendo a principal matéria-prima fornecida pelos agricultores familiares. Com efeito, entre as matérias-primas comercializadas pela agricultura familiar em 2011, a soja foi responsável por 98,3% da receita obtida pelos agricultores na cadeia do PNPB nesse mesmo ano (Brasil, 2012b).

Vale mencionar ainda que, de todas as matérias-primas adquiridas pelas empresas certificadas, acredita-se que apenas a soja produzida pelos agricultores familiares seja utilizada na produção do biodiesel (Brasil, 2012b). Isto ocorre porque, pelas regras do selo social, a empresa é obrigada a adquirir porcentagens mínimas de matéria-prima da agricultura familiar para obter a certificação, porém não é necessário que esta seja utilizada para a produção do biodiesel. Como o preço do óleo de soja é inferior ao das demais oleaginosas, as empresas utilizam-no para produzir biodiesel, por ser uma opção mais atrativa economicamente, e destinando boa parte das demais matérias-primas adquiridas para a obtenção da certificação. Isto explica a importância que agricultores familiares produtores de soja ganharam com o advento do PNPB.

Do ponto de vista da participação de agricultores familiares no PNPB, se se observar o número de estabelecimentos envolvidos, será verificado que as regiões Sul e Nordeste são as mais representativas. O Sul contribuiu, em 2011, com 58,5% dos estabelecimentos e a região Nordeste, com 35,7%. As duas regiões respondem, portanto, por 94,2% do total de estabelecimentos da agricultura familiar envolvidos no PNPB em 2011¹⁶ (Brasil, 2012b).

16. O Centro-Oeste participou com 3,4%; o Sudeste, com 2,4%; e o Norte, com 0,05% (Brasil, 2012c).

Apesar de ser grande o número de estabelecimentos do Nordeste envolvidos no programa, chama atenção a baixa contribuição da região com relação ao volume de matéria-prima comercializado pelos agricultores familiares: em 2011, eles contribuíram com apenas 0,4% do volume comercializado, dos quais 89% referiam-se à mamona; 9%, ao girassol; e 2%, à soja (Brasil, 2012a). A baixa produtividade, a falta de infraestrutura de transportes e logística, os prolongados períodos de estiagem, a dispersão geográfica dos agricultores, a assistência técnica deficitária e a pouca tradição de cooperativismo estão entre as principais explicações para a grande diferença entre o elevado número de estabelecimentos do Nordeste e a pequena participação da região no total de aquisições de matéria-prima.

Por sua vez, as regiões Sul e Centro-Oeste são as que possuem mais peso no PNPB. Os seus estados responderam, em 2011, respectivamente, por 73% e 22,5% do volume total de aquisições de matéria-prima da agricultura familiar (Brasil, 2012b). Em ambas as regiões, a soja corresponde a 99% do volume de matérias-primas adquiridas da agricultura familiar (Brasil, 2012a).

A agricultura familiar do Sul, além de ser tradicionalmente produtora de soja, apresenta uma importante capacidade técnica e produtiva e está organizada, na sua maioria, em cooperativas. Com as cooperativas, os agricultores adquirem certas vantagens mercadológicas, pois ganham em escala de produção, reduzem custos de logística, transporte e armazenagem. Por serem mais organizados, têm mais acesso a insumos e assistência técnica e poder de negociação com as empresas (Brasil, 2010, p. 35). Em 2011, de um total de 65 cooperativas participantes do PNPB, 49 estavam localizadas no Sul (Brasil, 2012a). Ademais, a estrutura logística da região facilita o fluxo da matéria-prima, tornando a aquisição destes produtos mais atrativa para as empresas. A forte participação do Centro-Oeste deve-se, tal qual no Sul, à cultura da soja, bastante consolidada na região. Outro fator que também explica a alta produtividade por estabelecimento refere-se ao módulo fiscal da região, o qual permite que as áreas médias dos estabelecimentos da agricultura familiar no Centro-Oeste sejam as maiores do Brasil (Brasil, 2010).

Uma importante característica das regras do selo social explica o peso que os agricultores familiares do Centro-Oeste e Sul ganharam na cadeia do biodiesel: para obter a certificação não é necessário que a empresa esteja sediada na região onde estabelece a sua base produtiva com a agricultura familiar (Campos e Carmelio, 2009, p. 66). Com isso, estas regiões tornaram-se também “exportadoras” de matéria-prima produzida pela agricultura familiar – mais precisamente, de soja. O Sudeste é um caso exemplar desta situação: segundo Campos e Carmelio (2009, p. 82), as empresas localizadas na região recorrem à matéria-prima produzida no Rio Grande do Sul, em Goiás e no Mato Grosso para formarem sua base produtiva. De fato, na região Sudeste há poucos estabelecimentos envolvidos no PNPB

(em 2011, representavam menos de 2,5% do total), e a contribuição em termos de volume de matéria-prima comercializada também foi relativamente baixa.

No Norte, os agricultores familiares têm uma baixa participação no programa. Em 2011, havia apenas 57 estabelecimentos envolvidos no PNPB que forneceram exclusivamente soja (Brasil, 2012a). Há uma grande expectativa de que as aquisições da agricultura familiar da região venham a aumentar em função dos resultados do Programa Produção Sustentável do Óleo de Palma (PSOP), lançado em 2010. Segundo o MDA (Brasil, 2012a), em 2011, haviam sido firmados 649 contratos com agricultores familiares para o fornecimento da palma de óleo para o biodiesel. Note-se que a palma, por ser uma cultura perene, possui um tempo de maturação de sete anos, de modo que os resultados serão sentidos no médio prazo.

O cenário de participação regional no volume de matérias-primas comercializado reflete, consequentemente, a receita adquirida por região. Em 2011, as regiões Sul e Centro-Oeste responderam por 76% e 19,5%, respectivamente, de toda a receita adquirida pela agricultura familiar com o comércio de matérias-primas para a indústria do biodiesel (Brasil, 2012b). As demais regiões apresentaram uma contribuição bastante discreta: o Sudeste respondeu por 3,5%; o Nordeste, por 0,5%; e o Norte, por sua vez, por 0,4%.

Esse resultado é o principal alvo das críticas ao PNPB. Alega-se que os agricultores mais excluídos socialmente – e que eram o foco de atenção dos formuladores – não estão sendo beneficiados com o programa, evidenciando os limites da inclusão social do PNPB.

De fato, a atual configuração da inserção dos agricultores familiares na cadeia do biodiesel pode ser explicada tanto pelas regras do selo como pelas especificidades da agricultura familiar de cada região do Brasil. Do ponto de vista do setor privado, o tratamento preferencial conferido às empresas certificadas nos leilões de venda é o principal estímulo para a obtenção do selo. E, na prática, o empresariado busca a certificação por meio da aquisição da matéria-prima mais viável economicamente. Diferentes fatores, como custo, regularidade de entrega, facilidades de negociação, acesso, transporte e logística são considerados nesta escolha. E, nesta análise, a aquisição de soja dos agricultores familiares do Sul e do Centro-Oeste mostra-se, atualmente, a opção mais atrativa economicamente para as usinas.

Ou seja, os instrumentos criados para estimular a inserção dos agricultores nas regiões mais carentes não têm sido suficientes para o alcance desse propósito. Para complementar os alcances destes instrumentos, é necessário, portanto, adotar políticas públicas específicas para cada região, capazes de lidar com os problemas locais que desestimulam o investimento privado. Assim, ao se analisarem os resultados da inserção social do PNPB, pode-se concluir que este objetivo foi parcialmente alcançado.

A despeito desse resultado parcial, o expressivo volume de estabelecimentos envolvidos (mais de 104 mil) e as demais conquistas sociais obtidas por meio do PNPB devem ser considerados ao se analisar a faceta social do programa. No Centro-Oeste, além do demonstrado aumento da renda resultante da inserção dos agricultores na cadeia do biodiesel, dois outros importantes avanços foram conquistados: a inclusão de assentamentos da reforma agrária na cadeia do biodiesel e a introdução do cooperativismo entre os agricultores familiares. Os oitenta assentamentos que atualmente fornecem matéria-prima para o biodiesel passaram a ter acesso a financiamento, assistência técnica e a um mercado estável para a venda de seus produtos, cenário este inexistente antes do advento do programa (Brasil, 2012a). Ademais, o cooperativismo, que não fazia parte da cultura dos agricultores do Centro-Oeste, ganhou espaço na região. Em 2011, nove cooperativas participaram do PNPB, entretanto, no início do programa, não havia registro desta participação (Brasil, 2012b).

No Sul, o PNPB, além de representar mais uma opção de mercado para os tradicionais agricultores familiares produtores de soja – agora com mais regularidade e sob o amparo dos benefícios vinculados ao programa –, promoveu a valorização de seus produtos: como sua matéria-prima é muito solicitada pelos produtores de biodiesel, paga-se um bônus que varia entre R\$ 1,00 e R\$ 1,20 por saca da soja adquirida da região. Outro ganho substancial para os agricultores familiares do Sul refere-se à ampliação do cooperativismo: em 2006, havia quatro cooperativas envolvidas no PNPB e, ao longo dos anos, este número teve um forte crescimento, subindo para 49 em 2011 (Brasil, 2012b).

No Nordeste, apesar de os números de inclusão não serem satisfatórios, alguns avanços foram conquistados. Até o advento do PNPB, a mamona produzida na região tinha um único comprador, a indústria ricinoquímica. Com o programa do biodiesel, passou a haver um novo mercado para esta matéria-prima, o que levou à sua valorização. Na safra 2004-2005, a última que antecedeu o início do PNPB, o quilo da mamona foi comercializado com valor entre R\$ 0,25 e R\$ 0,35 (Campos e Carmelio, 2009, p. 73). Na safra 2011-2012, o preço mínimo de comercialização do quilo da mamona foi R\$ 0,78 (CONAB, 2012). Observa-se, portanto, que todos os agricultores familiares produtores de mamona, mesmo aqueles que não vendem para a indústria do biodiesel, foram beneficiados pelo programa. Outro aspecto a ser destacado refere-se à participação da Petrobras Biocombustíveis (PBio) nas regiões Nordeste e Semiárido. Além de a empresa ter firmado contrato com mais de 34 mil agricultores familiares na safra 2011-2012, seguindo as normas do selo – procedimento não praticado pela indústria

ricinoquímica –, ela tem investido em capacitação e estabelecido importantes parcerias técnicas com instituições de pesquisa da região (PBio, 2012b; 2012a).¹⁷

Diante desse cenário de relativo sucesso do PNPB, conclui-se, como mencionado ao longo deste texto, que é necessário adotar uma série de políticas públicas que complementem os alcances dos instrumentos de inserção social, desenvolvimento regional e diversificação de matérias-primas. Como exposto, os incentivos fiscais não são suficientes para estimular o investimento nas áreas mais carentes. Além disso, o benefício relacionado ao tratamento prioritário nos leilões da ANP tem promovido, essencialmente, a aquisição de matéria-prima das regiões onde a agricultura familiar é mais organizada e tem preço mais competitivo. As ações do governo devem focar, portanto, três pontos críticos, conforme descrito a seguir.

- 1) Fomento à organização produtiva: investir no fortalecimento da capacidade de organização dos agricultores via formação de cooperativas; reforçar e dar continuidade às ações do MDA conduzidas por meio do Projeto Polos do Biodiesel; e facilitar o acesso dos agricultores familiares a linhas de crédito.
- 2) Investimentos em P&D de oleaginosas: além de fornecer insumos e capacitação técnica adequada aos agricultores, deve-se aumentar o investimento em pesquisa de ampliação de variedades de oleaginosas – para promover a diversificação – e incentivar o cultivo mais viável economicamente para os produtores agrícolas; e reforçar e dar continuidade às pesquisas conduzidas pela Embrapa Agroenergia.
- 3) Investimentos em infraestrutura e em capacitação: adotar políticas públicas destinadas à melhoria logística em regiões específicas do Brasil, de modo a facilitar o acesso das empresas aos agricultores e favorecer o escoamento da produção; nas regiões Nordeste e Semiárido, investir em técnicas de irrigação e recuperação do solo e promover tanto a difusão de técnicas agrícolas quanto a capacitação dos agricultores.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PNPB é um programa interministerial que, além de promover a formação do mercado nacional do biodiesel, se destaca por ter como foco o desenvolvimento regional e a inclusão social, por meio da inclusão da agricultura familiar na cadeia produtiva do combustível. Trata-se, portanto, de uma política agroenergética com caráter social, algo inédito no ambiente da agroenergia, e inovador, do ponto de vista

17. Em julho de 2012, a Petrobras Biocombustíveis (PBio) firmou parceria com dezessete instituições de ensino e pesquisa de todo o Brasil, por meio do Centro de Pesquisas Leopoldo Américo Miguez de Mello (CENPES), a unidade da Petrobras responsável pelas atividades de pesquisa e desenvolvimento – P&D (PBio, 2012a).

institucional. Esta especificidade do PNPB reflete o contexto político-institucional de sua formulação e de sua implementação, marcado pela consolidação das instituições democráticas brasileiras e pela retomada do ativismo estatal, que conjuga as pretensões de desenvolvimento econômico com as de inclusão social. No estudo, verifica-se que o arranjo político-institucional do PNPB entrelaça os requisitos técnico-administrativos com as demandas democráticas, aspecto característico dos arranjos das políticas pró-desenvolvimento e necessário para a conjugação destes diferentes objetivos.

No que tange à capacidade técnico-administrativa, o PNPB possui os elementos necessários para dar sustentação à sua implementação: o seu complexo arcabouço regulatório foi estruturado e tem sido continuamente revisto e adaptado para responder a seus múltiplos objetivos; a sua gestão está a cargo de uma CEIB coordenada pela Casa Civil, órgão cuja legitimidade política é essencial para a gestão de um programa que tem como propósito promover o uso e a produção de um biocombustível, atrelando a este objetivo um importante componente social; o Selo Combustível Social, além de ser o mais importante instrumento de inclusão social do PNPB, também articula atores e interesses.

No que se refere à capacidade política, constata-se que os requisitos de participação e controle, próprios de um contexto democrático, estão sendo contemplados: o Legislativo participou ativamente da formulação do PNPB e está envolvido na reformulação do seu marco regulatório; a sociedade civil contribuiu para a formulação do programa e sua participação no controle e na gestão é garantida por diferentes mecanismos e arenas participativas. No que tange ao controle do PNPB, vale destacar o papel dos sindicatos dos agricultores familiares, que atuam na ponta e fiscalizam o funcionamento do selo social.

Esses elementos políticos e técnico-administrativos que conformam o arranjo político-institucional do PNPB contribuíram diretamente para o alcance dos resultados obtidos nesses anos de implementação. O PNPB promoveu a organização da cadeia produtiva do combustível e inseriu o biodiesel na matriz energética brasileira. Como resultado, formou-se um parque industrial capaz de prover mais que o dobro da demanda nacional de biodiesel. Ademais, o PNPB incluiu mais de 100 mil estabelecimentos da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel, que forneceram 34% do total de matérias-primas adquiridas pelas usinas de biodiesel em 2011, o que lhes conferiu uma renda superior a R\$ 1,5 bilhão.

A despeito desses números favoráveis, alguns objetivos não foram alcançados, o que demanda ajustes no arranjo político-institucional do PNPB e também a adoção de ações governamentais específicas, que atuem em aspectos não contemplados pelo arranjo.

A formação da indústria do biodiesel ocorreu de maneira rápida e bastante eficiente se se considerar sua capacidade produtiva. Todavia, os objetivos de diversificação de oleaginosas e desenvolvimento regional ainda não foram alcançados: a soja respondeu por cerca de 70% das matérias-primas utilizadas na produção do biodiesel em 2011, a produção está concentrada majoritariamente nas regiões Centro-Oeste e Sul. Apesar de haver um número expressivo de estabelecimentos da agricultura familiar envolvidos na cadeia do biodiesel, a renda gerada pelo comércio de matérias-primas tem beneficiado uma parcela específica dos agricultores familiares: os mais organizados e produtores de soja, localizados principalmente nas regiões Centro-Oeste e Sul.

Conclui-se, portanto, que os instrumentos institucionais que compõem o arranjo do PNPB criados para abarcar os objetivos de formação de mercado e de inclusão social, apesar de serem responsáveis por importantes conquistas obtidas pelo programa – o que mostra a capacidade do arranjo político-institucional do PNPB em contemplar múltiplos e por vezes conflituosos objetivos – não têm sido capazes de promover a diversificação do uso de oleaginosas e incentivar a aquisição de matéria-prima da agricultura familiar das regiões mais carentes do país, o que evidencia limites deste arranjo. Diante deste cenário, as ações governamentais devem investir prioritariamente em infraestrutura logística, apoio à pesquisa e ao desenvolvimento de oleaginosas, promoção da organização produtiva e capacitação e difusão de tecnologia entre os agricultores familiares menos organizados.

REFERÊNCIAS

ABIOVE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INDÚSTRIAS DE ÓLEOS VEGETAIS – **Estatística mensal do complexo soja**. São Paulo: Abiove, ago. 2012.

ANP – AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. **Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis**. Rio de Janeiro: ANP, 2012a. Disponível em: <<http://goo.gl/Mbdlzd>>.

_____. **Boletim mensal do biodiesel**, Rio de Janeiro, ago. 2012b.

_____. **Boletim mensal do biodiesel**, Rio de Janeiro, jan. 2012c.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Resolução nº 1.135, de 3 de dezembro de 2004. Estabelece o Programa de Apoio Financeiro a Investimentos em Biodiesel no âmbito do PNPB; outras portarias e resoluções da ANP abrangem transporte, registro de movimentação, controle de qualidade, armazenagem, especificações, autorização de operação, leilões, distribuição, venda, mistura, importação e exportação. Brasília: BNDES, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/4a9DG3>>.

BRASIL. Medida Provisória nº 214, de 13 de setembro de 2004. Altera dispositivos das Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, e 9.847, de 26 de outubro de 1999. Brasília: Presidência da República, 2004a. Disponível em: <<http://goo.gl/nVt44H>>.

_____. Medida Provisória nº 227, de 6 de dezembro de 2004. Dispõe sobre o Registro Especial, na Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, de produtor ou importador de biodiesel e sobre a incidência da Contribuição para o PIS/PASEP e da Cofins sobre as receitas decorrentes da venda desse produto, altera a Lei nº 10.451, de 10 de maio de 2002, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2004b. Disponível em: <<http://goo.gl/a45d62>>.

_____. Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira; altera as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, 9.847, de 26 de outubro de 1999 e 10.636, de 30 de dezembro de 2002; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2005a. Disponível em: <<http://goo.gl/YbhDct>>.

_____. Lei nº 11.116, de 18 de maio de 2005. Dispõe sobre o Registro Especial, na Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, de produtor ou importador de biodiesel e sobre a incidência da Contribuição para o PIS/PASEP e da Cofins sobre as receitas decorrentes da venda desse produto; altera as Leis nº 10.451, de 10 de maio de 2002, e 11.097, de 13 de janeiro de 2005; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2005b. Disponível em: <<http://goo.gl/jjnjiu>>.

_____. Ministério de Minas e Energia. Portaria nº 483, de 3 de outubro de 2005. Estabelece as diretrizes para a realização pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP de leilões públicos de aquisição de biodiesel. Brasília: MME, 2005c. Disponível em: <<http://goo.gl/iqOjEk>>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel**: inclusão social e desenvolvimento territorial. Brasília: MDA, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/MyXMM2>>.

_____. Ministério de Minas e Energia. **Boletim mensal dos combustíveis renováveis**, Brasília, n. 42, jun. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/HznghL>>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. As ações e estratégias do governo para o selo. In: CONGRESSO AGRIBIO – BIODIESEL E AGRICULTURA FAMILIAR, 2., Guarulhos, São Paulo. **Anais...** Guarulhos: BiodieselBr, 20 ago. 2012a.

_____. _____. **Lista com dados atualizados**. Secretaria de Agricultura Familiar, Coordenadoria Geral de Biocombustíveis. Brasília: MDA, 18 jul. 2012b. Sem publicação.

_____. _____. O Programa Brasileiro de Produção de Biocombustíveis e a inclusão social. In: SEMINARIO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE BIOCOMBUSTIBLES, 6., Cuernavaca, México. México: Olade, 21-23 ago. 2012c. Power Point. Disponível em: <<http://goo.gl/9axHie>>. Acesso em: 17 out. 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Portaria nº 60, de 6 de setembro de 2012. Dispõe sobre os critérios e procedimentos relativos à concessão, manutenção e uso do Selo Combustível Social. Brasília: MDA, 2012d. Disponível em: <<http://goo.gl/4Y0Nji>>.

_____. Ministério de Minas e Energia. **Boletim mensal dos combustíveis renováveis**, Brasília, n. 49, fev. 2012e.

_____. **Boletim mensal dos combustíveis renováveis**, Brasília, n. 52, maio 2012f.

_____. **Boletim mensal dos combustíveis renováveis**, Brasília, n. 54, jul. 2012g.

_____. **Boletim mensal dos combustíveis renováveis**, Brasília, n. 56, set. 2012h.

_____. **Resenha energética brasileira**: exercício de 2011. Brasília: MME, 2012i. Disponível em: <<http://goo.gl/KjSwy6>>.

CAMPOS, A.; CARMELIO, E. Construir a diversidade da matriz energética brasileira: o biodiesel no Brasil. In: ABRAMOVAY, R. (Org.). **Biocombustíveis**: a energia da controvérsia. São Paulo: SENAC, 2009.

CNPE – CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA. Resolução nº 5, de 3 de outubro de 2007. Estabelece diretrizes gerais para a realização de leilões públicos para aquisição de biodiesel, em razão da obrigatoriedade legal prevista na Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005, e dá outras providências. Brasília: CNPE, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/oIuO2m>>.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Preços mínimos**: safras Norte/Nordeste, de inverno e produtos da sociobiodiversidade – safras 2010/2011 e 2011/2012. Brasília: CONAB, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/Z5nW2g>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Biocombustíveis no Brasil: etanol e biodiesel. **Comunicados do Ipea**, n. 53, maio 2010. (Série Eixos do Desenvolvimento Brasileiro). Disponível em: <<http://goo.gl/ScsZZd>>.

PBIO – PETROBRAS BIOCOMBUSTÍVEIS. **Planilha com dados sobre a quantidade de agricultores por safra**. Brasília: Pbio, 29 out. 2012. Sem publicação. 2012a.

_____. **Lista de instituições participantes das redes de pesquisas em matérias-primas**. Brasília: Pbio, 27 jul. 2012. Sem publicação. 2012b.

PEDROTI, P. **Entre a estrutura institucional e a conjuntura política**: o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) e a combinação inclusão social-participação. 2011. Tese (Doutorado) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/kr5hiI>>.

_____. **Os desafios do desenvolvimento e da inclusão social**: o caso do arranjo político-institucional do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 18). Disponível em: <<http://goo.gl/dRKOxX>>.

PIRES, R.; GOMIDE, A. **Orientações para revisão dos termos de referência (TR)**: modelo explicativo, escolha de casos e condução da pesquisa. Rio de Janeiro: Ipea, 2012a. Disponível em: <<http://goo.gl/10LUHo>>.

_____. **Arranjos institucionais de políticas desenvolvimentistas em um estado democrático**: uma proposta metodológica. [s.l.]: Ipea, 2012b. Mimeografado.

RODRIGUES, R. Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel: uma referência para a análise da formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. **Res publica** – Revista de políticas públicas e gestão governamental, v. 6, n. 1, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/oydH5P>>.

_____. **Desenvolvendo o marco regulatório do biodiesel**. Conferência Internacional Biodieselbr, São Paulo, out. 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANP – AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. **Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis**. Rio de Janeiro: ANP, 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/wB8HhS>>.

_____. **Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis**. Rio de Janeiro: ANP, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/dE3Lrn>>.

_____. **Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis**. Rio de Janeiro: ANP, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/x9ylwV>>.

_____. **Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis**. Rio de Janeiro: ANP, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/9NEIm4>>.

_____. **Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis**. Rio de Janeiro: ANP, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/VTNsMF>>.

_____. **Boletim mensal do biodiesel**, Rio de Janeiro, jan. 2010.

_____. **Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis.** Rio de Janeiro: ANP, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/pmlrXB>>.

_____. **Boletim mensal do biodiesel**, Rio de Janeiro, jan. 2011.

BRASIL. Casa Civil. **Relatório final do grupo de trabalho interministerial encarregado de apresentar estudos sobre a viabilidade de utilização de óleo vegetal: biodiesel como fonte alternativa de energia.** Brasília: Casa Civil, 2003.

_____. Casa Civil. **Relatório final do grupo de trabalho interministerial encarregado de apresentar estudos sobre a viabilidade de utilização de óleo vegetal: biodiesel como fonte alternativa de energia, anexo II** (Atas das reuniões do grupo de trabalho interministerial). Brasília: Casa Civil, 2003.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Programa brasileiro de biocombustíveis: rede brasileira de biodiesel probiodiesel.** Brasília: MCT, 2002.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Sumário executivo: complexo soja.** Brasília: Mapa, set. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/3pe98x>>.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Selo combustível social: lista de empresas.** Brasília: MDA, 28 ago. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/sfzl28>>. Acesso em: 22 out. 2012.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Boletim mensal dos combustíveis renováveis**, Brasília, n. 48, jan. 2012.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento. **Boletim de análise político-institucional**, Brasília, n. 3, p. 71-76, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/ZZDIKq>>.

ATIVISMO ESTATAL E INDUSTRIALISMO DEFENSIVO: INSTRUMENTOS E CAPACIDADES NA POLÍTICA INDUSTRIAL BRASILEIRA

Mario G. Schapiro

1 INTRODUÇÃO

A literatura de direito e desenvolvimento e de economia política têm chamado a atenção para um novo tipo de atuação do Estado na economia. Os trabalhos têm apontado e prescrito uma retomada do papel do Estado, seja na coordenação das estratégias de desenvolvimento, seja na recuperação econômica dos países afetados pela crise financeira internacional (Trubek e Santos, 2006, p. 9-18; Kennedy, 2006, p. 158-166; Rodrik, 2007, p. 99-152; Arbix e Martin, 2009; Sherman, 2009; Schapiro, 2010; Rodrik, 2011; Trubek, Coutinho e Schapiro, 2011).

Este trabalho parte dessas análises transversais sobre a atuação do Estado na economia, para avaliar qualitativa e verticalmente como tem ocorrido a regulação do setor industrial no Brasil, notadamente a política industrial em curso – o Plano Brasil Maior (PBM). Se de fato há um novo tipo de ativismo estatal, a pergunta deste trabalho é se este protagonismo tem proporcionado uma intervenção potencialmente transformadora da estrutura industrial existente. Em outros termos, a questão é se este protagonismo tem proporcionado uma intervenção eficaz para a construção de uma trajetória de desenvolvimento consistente, não só no curto, mas também no longo prazo.

Para tanto, parte-se de três premissas. A primeira tem em conta um argumento de Peres e Primi (2009, p. 16), segundo o qual, políticas industriais voltadas à transformação da especialização industrial (perseguidoras de uma eficiência *schumpeteriana*) são mais complexas e difíceis de serem concebidas e implantadas que políticas corretivas das falhas de mercado e de governo. A segunda premissa, também baseada em Peres e Primi (2009, p. 16), diz respeito ao reconhecimento de uma relação entre o tipo de política industrial e a capacidade institucional do Estado: quanto menor for esta capacidade, mais as políticas industriais tendem a ser horizontais, detendo, portanto, um menor potencial transformador. Reversamente, quanto maior vier a ser esta capacidade institucional, maior espaço tenderá a haver para políticas seletivas e voltadas para a criação de vantagens comparativas

dinâmicas. A terceira premissa do trabalho é construída a partir da literatura contemporânea de desenvolvimento, que reconhece uma relação virtuosa entre a ação burocrática e a participação política, assim: arranjos institucionais mais capacitados institucionalmente são aqueles em que há uma virtuosa combinação entre as dimensões técnico-administrativa (efetividade) e política (legitimidade e controle) (Edigheji, 2010, p. 7-12; Evans, 2011; Gomide e Pires, 2012, p. 25-30).

Tendo em conta essas premissas, a hipótese é a de que as medidas da política industrial brasileira tendem mais para um viés corretivo – *ricardiano* –, que para uma plataforma transformadora do estado da arte industrial – *schumpeteriana*. Este perfil, por sua vez, está associado ao tipo de capacidade de seu arranjo político-institucional, portador de debilidades em ambas as dimensões de análise: técnico-administrativa e política.

Este artigo está dividido em outras quatro seções. A próxima apresenta o referencial analítico, procurando traduzir conceitos centrais para o restante do artigo, notadamente o significado que se empresta para a análise institucional, a noção e os tipos de política industrial e as dimensões que, para os propósitos desta pesquisa, compõem a capacidade institucional do Estado. A terceira seção traz um mapeamento dos instrumentos (ou medidas)¹ do Plano Brasil Maior (PBM), classificadas em fiscais, financeiras e institucionais. A quarta seção traz uma análise das capacidades institucionais do Estado, em ambas as dimensões mencionadas. A última seção apresenta as conclusões.

Dada a abordagem e o objeto desta pesquisa, é relevante apresentar duas ressalvas sobre os limites de sua análise. O primeiro limite é metodológico: este trabalho procura sugerir que as debilidades do arranjo político-institucional da política industrial estão associadas ao tipo de política implementada, mas não pretende estabelecer aí uma relação de causalidade ou determinação. O segundo limite é relacionado ao objeto: embora tenha como referência um padrão relativamente consolidado de política industrial, tal como esta ferramenta tem sido utilizada pelo governo federal desde 2004, este trabalho volta-se para uma política ainda em curso, anunciada em 2011. Este fato oferece limites analíticos, visto que o perfil da política pode mudar substancialmente após a finalização deste trabalho. Além disso, este estudo não se propôs a observar a implantação completa da política, mas sim a concepção de seus instrumentos.

1. Os termos *instrumento* e *medidas* são usados como sinônimos neste texto – ambos se referem às 69 ações que compunham o PBM em outubro de 2012.

2 AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA INDUSTRIAL: REFERÊNCIA ANALÍTICA

A referência analítica deste trabalho é a análise institucional,² isto é, a descrição e a avaliação dos arranjos institucionais que modulam os comportamentos e conformam as políticas e as regras (North, 1990, p. 4). Além de North (1990), este estudo também tem como referência o trabalho de Trebilcock e Prado (2011, p. 27-28), que procuram constituir um marco de análise mais apto a lidar com as instituições formais e com o modo de produção das regras e políticas. Enquanto North (1990) trabalha com os conceitos de instituições (mecanismos de coordenação) e de organizações (agentes), Trebilcock e Prado (2011) utilizam estes mesmos conceitos, mas com significado diverso: estipulam que as instituições são as organizações (ou os arranjos) que se encarregam de formular, administrar e aplicar as regras e as políticas incidentes sobre os agentes.³

Este trabalho toma essa abordagem como referência para a sua avaliação da política industrial brasileira. Diante disso, as variáveis de análise deste trabalho são:

a) os instrumentos (regras e programas) da política industrial, que conformam o comportamento dos agentes econômicos;

b) o seu arranjo político-institucional, que impacta o tipo de política produzida (Peres e Primi, 2009, p. 16).

2.1 Política industrial: estipulação conceitual e finalidades econômicas

A política industrial é uma ferramenta regulatória, isto é, um instrumento de intervenção econômica do Estado, cuja finalidade é alterar a realidade corrente dos mercados. Assim como as regras de limitação da propriedade ou as imposições de condicionalidade sobre as condutas econômicas, a política industrial procura conformar comportamentos, direcionando-os para os fins visados pelos

2. Trata-se de um campo bastante difundido nas ciências humanas, que permite um amplo diálogo interdisciplinar e abarca tradições teóricas de diferentes matizes – das concepções mais próximas aos agentes e vinculadas, portanto, ao individualismo metodológico, àquelas mais vizinhas das análises de estrutura e, portanto, associadas a um viés holístico (Rutherford, 1994, p. 27-50). Para uma descrição dos diferentes tipos de institucionalismo, ver Hall e Taylor (2003). Sobre individualismo e holismo institucional, Malcolm Rutherford afirma: “o individualismo metodológico costuma estar associado à pretensão reducionista de que todas as teorias das ciências sociais são redutíveis à teoria da ação individual (...). O holismo, por outro lado, lida com as influências sociais que se apoiam sobre as ações individuais. O indivíduo é visto como socializado, como tendo internalizado as normas e valores da sociedade à qual pertence” (Rutherford, 1999, p. 27-28, tradução nossa).

3. Em seus termos: “Também, a distinção entre instituições e organizações estipulada por North é idiossincrática, na medida em que muitas das suas formas de organização – como entes políticos (partidos políticos, o senado, um conselho municipal, uma agência reguladora) são tipicamente concebidas pelos juristas como instituições encarregadas da criação, administração e efetivação das leis. Por fim, ao incluir restrições informais (convenções culturais, normas de comportamento e códigos de conduta autoimpostos) na sua definição de instituição, a concepção de North de instituição torna-se tão abrangente que passa a incluir praticamente todos os fatores que podem influenciar o comportamento humano e, portanto, periga de perder qualquer conteúdo operacional. Para os nossos propósitos, a título de estipulação, nós entendemos instituição como as organizações (formais ou informais) que têm o objetivo – atribuído pela sociedade – de criar, administrar e efetivar ou aplicar suas leis e políticas” (Trebilcock e Prado, 2011, p. 27-28, tradução nossa).

formuladores da política.⁴ Assim como os demais dispositivos regulatórios, as medidas de política industrial também se apresentam como mecanismos de coordenação das decisões alocativas privadas e, com isso, pretendem uma alteração do *status quo* econômico.

O teor da alteração no *status quo* econômico é, por sua vez, contingente com a finalidade da ação regulatória da política industrial e esta finalidade está relacionada a diferentes abordagens de economia política.⁵ Há, ao menos, duas principais abordagens rivais neste campo e que, por conseguinte, informam o vetor da ação regulatória das políticas industriais: *i*) a visão das falhas de mercado; e *ii*) a visão estruturalista-evolucionista (Coutinho *et al.*, 2012).

A visão das falhas de mercado é tributária de uma tradição neoclássica e reúne dois atributos principais: a hipótese da primazia do mercado e a avaliação estática de seu processo de concorrência. Quanto à primazia do mercado, trata-se de um pressuposto lógico desta tradição que, segundo Chang (2002, p. 111), assume uma supremacia e uma precedência valorativa dos mercados, que antecederia as demais instituições. A avaliação estática do processo de concorrência diz respeito ao funcionamento destes mercados. Nesta tradição, os mercados funcionam em rivalidade, mas uma concorrência estabelecida em preços e não em uma disputa voltada à alteração dos processos produtivos ou dos produtos comercializados. É estático porque não cogita a alteração da função de produção e, consequentemente, toma as vantagens comparativas como dadas (Ferraz, Paula e Kupfer, 2002).

A visão estruturalista-evolucionista tem um enfoque diferente tanto do mercado, como de seu processo concorrencial. Derivando de uma tradição mais afinada com o velho institucionalismo, ou ainda com a sociologia econômica, a abordagem estruturalista-evolucionista inverte o sinal: não tem em conta que “antes de tudo havia os mercados”, mas, sim, que os mercados são resultado de um macroambiente institucional. Sendo assim, o papel do Estado e dos demais

4. Para Anthony Ogus, *regulação* denota o direito que implanta um sistema coletivista, isto é, um sistema que impõe restrições e condicionalidades a um arranjo individualista de mercado, com vistas a ganhos públicos: “o Estado procura dirigir ou encorajar comportamentos que (supostamente) não ocorreriam sem esta intervenção. O objetivo é, portanto, corrigir determinadas deficiências no sistema de mercado quanto ao alcance de objetivos de interesse público ou coletivo” (Ogus, 2004, p. 1-2, tradução nossa). Sobre a natureza regulatória dos incentivos industriais, assinala Webb: “incentivos financeiros, assim como disposições regulatórias e regimes de licenciamento são estabelecidos para induzir, apoiar, encorajar ou desencorajar determinados comportamentos. Na realidade, em geral os dois instrumentos podem ser usados de forma intercambiável” (Webb, 1993, p. 10, tradução nossa).

5. Vale, portanto, para a política industrial o que David Trubek havia salientado para as relações entre direito e política, em um trabalho sobre planejamento econômico: “nós não podemos interpretar as leis e regulamentos sem compreender as políticas públicas, para cuja implantação eles foram desenhados, bem como as teorias que levaram a estas políticas. Mas, por outro lado, não há como dizer como é uma ‘política’ sem estudar as leis” (Trubek, 1971, p. 9, tradução nossa).

mecanismos de coordenação não se limitam a corrigir falhas de mercado, mas a instituir e conformar o ambiente econômico (Peres e Primi, 2009, p. 23).⁶

Nessa linhagem, o processo concorrencial é compreendido não em termos neoclássicos, mas *schumpeterianos*. Isto é, a rivalidade mais relevante não é a estática, baseada em preços, dado um processo produtivo estabelecido. Ela é, isto sim, dinâmica – concentrada em uma mudança permanente do próprio mercado, em razão das inovações de processo e de produto.⁷ Além de dinâmico, este processo concorrencial é também diferenciado conforme os setores econômicos. Como o atributo central do processo de mercado é a inovação, tem-se que a capacidade de inovação e a consequente obtenção dos ganhos não é uniforme entre todos os setores. Os setores econômicos situam-se em paradigmas tecnológicos e o potencial de inovação circunscreve-se às oportunidades admitidas em cada paradigma. Finalmente, o agregado dos diversos paradigmas tecnológicos de uma economia nacional define a especialização produtiva de um país.

O tipo de intervenção econômica estabelecido pela política industrial é decorrente do tipo de abordagem de economia política que alimenta a sua formulação. Para a abordagem das falhas de mercado, a política industrial é voltada justamente a corrigir tais erros, uma intervenção voltada a nivelar o campo de jogo para, com isto, permitir aos agentes econômicos uma atuação econômica que maximize as eficiências existentes. Esta intervenção tende a ser horizontal, sem a escolha de setores, visto que seu propósito não é o de alterar os termos de alocação intersetorial. Em suma, uma ação voltada a perseguir uma eficiência *ricardiana* (Coutinho *et al.*, 2012). Para a abordagem estruturalista-evolucionista, a política industrial volta-se a alterar a alocação econômica corrente em direção a outro padrão de especialização produtiva, mais tendente a incorporar a inovação e o progresso técnico. Trata-se, assim, de uma política industrial que pretende uma eficiência de tipo *schumpeteriana* – voltada a construção de vantagens comparativas dinâmicas e não à valorização das vantagens existentes.⁸ A política industrial desenhada com este fundamento tende a priorizar os setores com mais potencial de difusão

6. A esse respeito assinalam Peres e Primi: “portanto, a razão para a intervenção estatal não é baseada nas falhas de mercado, e sim nas características do próprio sistema econômico, e no reconhecimento da ausência de mecanismos automáticos de ajuste. A racionalidade da intervenção estatal deriva da inviabilidade, daquilo que Karl Polanyi chama de *disembedded economy*”, ou seja, uma economia em que o autointeresse e o mercado autorregulado são, respectivamente, o único motivo e o único mecanismo. O desenvolvimento das capacidades produtivas e tecnológicas dependem da interação entre mecanismos de mercado e mecanismos extramercado, por meio de um processo de tentativa e erro com um *feedback* contínuo. O desenvolvimento é o resultado da diversidade, complementaridade e sinergia entre diferentes agentes e atividades econômicas” (Peres e Primi, 2009, p. 23, tradução nossa).

7. Nos termos de Schumpeter, comparar a concorrência dinâmica por inovações à concorrência estática por preços é como comparar um bombardeio ao arrombamento de uma porta (Schumpeter, 1984, p. 114).

8. Por essa razão, assinalam Dosi, Pavitt e Soete: “o uso das vantagens comparativas como fundamentos últimos das prescrições normativas é um luxo que apenas os países na fronteira tecnológica podem sustentar” (1990, tradução nossa).

inovadora, isto com o propósito de criar uma intencional assimetria econômica entre os diferentes segmentos⁹ (Peres e Primi, 2009, p. 19-23; Coutinho *et al.*, 2012).

Como será assinalado neste trabalho, a política industrial parece mais voltada a corrigir falhas de mercado e a perseguir uma eficiência *ricardiana*, que a induzir a transformação estrutural e perseguir uma eficiência *schumpeteriana*.

2.2 Capacidades institucionais para a política industrial: dimensão técnico-administrativa e política

Considerando a referência de Trebilcock e Prado (2011), segundo a qual as instituições são as organizações encarregadas de formular, administrar e aplicar as regras e políticas, um segundo componente desta análise é a capacidade do arranjo político-institucional do PBM. O arranjo é analisado em duas dimensões: técnico-administrativa e política.

A dimensão técnico-administrativa diz respeito à condição de ação do Estado, que, no caso deste trabalho, representa a capacidade de formular concretamente (e implantar) uma agenda de política industrial efetiva no contexto pós-substituição de importações. A dimensão política diz respeito ao regime político que organiza a ação do Estado e leva em conta os mecanismos de legitimação da ação estatal. Os objetos de análise nesta dimensão serão: a forma e o tipo de inclusão dos agentes na formulação das agendas, as características dos processos de decisão e os mecanismos de controle das políticas (*accountability*) (Gomide e Pires, 2012, p. 26).

3 MAPEAMENTO DA POLÍTICA INDUSTRIAL: *IN BOOKS E IN ACTION*

A atual política industrial do governo federal é o *Plano Brasil Maior: inovar para competir; competir para crescer*, que foi anunciado em 2 de agosto de 2011, com o propósito de fortalecer a capacidade de inovação e a competitividade econômica do setor industrial. O plano contempla dezenove setores e apresenta um conjunto de 69 instrumentos¹⁰ divididos entre fiscais e tarifários (isenções tributárias e administração das tarifas de comércio exterior), financeiros (condições favoráveis de financiamento corporativo, via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e Financiadora de Estudos e Projetos – BNDES e a Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP) e institucionais (definição de marcos reguladores, constituição de carreiras públicas e criação de novas condições de ação para o Estado).

O PBM apresenta algumas das características do novo conjunto de políticas industriais implementadas desde 1999. A primeira delas refere-se ao tipo de intervenção: menos voltada a dirigir o mercado e mais voltada a coordenar

9. A ideia de assimetria econômica é justamente a de tornar mais rentáveis, via medidas de políticas públicas, aqueles setores entendidos como mais promissores. Isto pode ser feito por meio de incentivos tributários, desembolsos subsidiados de agências de Estado, pela concessão de avais para a obtenção de recursos no mercado financeiro privado, entre outros.

10. Foi adotado como corte o conjunto de instrumentos apresentados no balanço de outubro de 2012, ver Brasil (2012b).

e induzir os agentes, por meio de instrumentos familiares aos agentes privados. A outra semelhança diz respeito à prevalência de uma relativa defasagem entre a política programada (*in books*) e aquela colocada em execução (*in action*). Esta mesma defasagem marcou as políticas anteriores: os Fundos Setoriais (1999), a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE (2004) e da Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP (2008).

3.1 Plano Brasil Maior *in books*

Nos termos de seu Texto de Referência, têm-se os seguintes objetivos para o PBM:

no âmbito da política de desenvolvimento industrial, tecnológica, de serviços e de comércio exterior para o período 2011/2014, os esforços de mudança de qualidade do crescimento recaem sobre a inovação e a competitividade. Construída a partir do acúmulo de experiências pregressas, a nova política usufrui dos avanços obtidos com a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE (2003-2007) e a Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP (2008-2010). A ampliação da capacidade de diálogo entre o poder público e o empresariado, as melhores condições de coordenação e articulação institucional e a construção de estruturas de formulação, acompanhamento e avaliação de políticas produtivas são legados que serão aproveitados e aperfeiçoados nesse próximo período. (...) As seguintes orientações estratégicas direcionam as ações do Plano Brasil Maior: *i*) promover a inovação e o desenvolvimento tecnológico; *ii*) criar e fortalecer competências críticas da economia nacional; *iii*) aumentar o adensamento produtivo e tecnológico das cadeias de valor; *iv*) ampliar mercados interno e externo das empresas brasileiras; *v*) garantir um crescimento socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável (Brasil, 2011b, p. 8-9).

O plano foi constituído para atacar duas agendas concomitantes: *i*) uma agenda estruturante, com foco setorial, voltada a constituir um novo perfil industrial, inovador e competitivo; e *ii*) uma agenda sistêmica, voltada a equacionar problemas transversais que comprometem a capacidade competitiva da indústria nacional. Estes dois objetos deram ensejo a dois grupos de ação que, por sua vez, estão atrelados a dois braços de governança.

A dimensão estruturante, governada pelos comitês executivos assessorados pelos conselhos de competitividade, compõem as coordenações setoriais e tem o propósito de formular e implementar medidas de corte vertical.¹¹ Para lidar com estes objetivos,

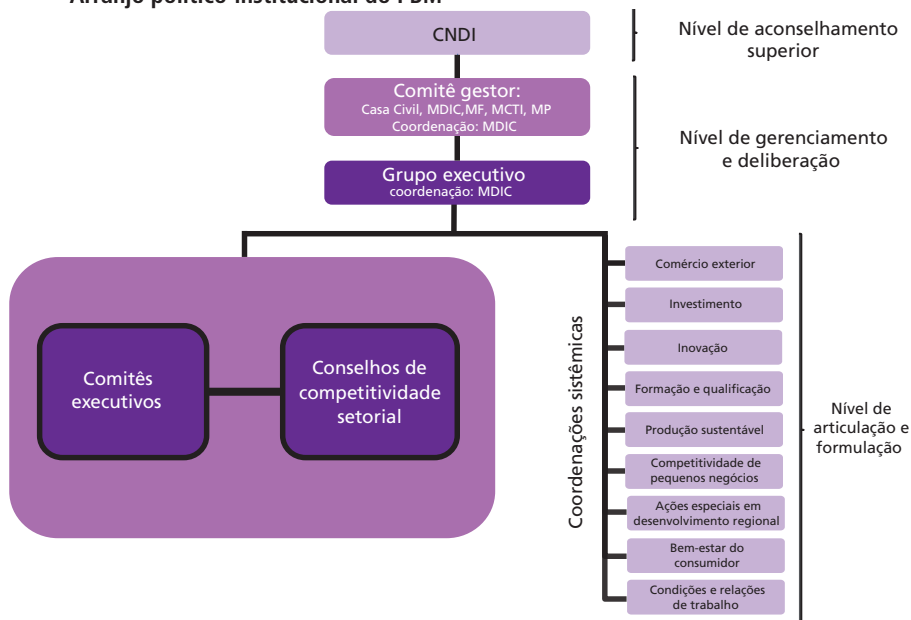
11. De acordo com o Regimento Interno dos Comitês Executivos e dos Conselhos de Competitividade Setorial do Plano Brasil Maior (PBM): "Art. 1º Os Comitês Executivos são instâncias governamentais e deliberativas e têm como atribuições: I – formular e implementar Agendas Setoriais, para o desdobramento da orientação estratégica e dos objetivos do PBM nos seus respectivos sistemas produtivos; II – monitorar e avaliar o alcance das metas do PBM, no âmbito dos sistemas produtivos correspondentes; III – consolidar propostas de políticas públicas e acompanhar a contribuição dos demais atores envolvidos com as agendas de trabalho setoriais na consecução dos compromissos acordados. Art. 2º As Agendas Setoriais são documentos ordenadores dos temas mais relevantes para os sistemas produtivos e da sua relação com o PBM, contendo um diagnóstico, objetivos e metas a curto e médio prazos capazes de serem relacionadas às metas do Plano e devem especificar as atividades, produtos e resultados a serem alcançados a partir de um marco zero definido, bem como indicadores, estimativas de custos e distribuição de responsabilidades entre todos os atores envolvidos, conforme metodologia de planejamento, monitoramento e avaliação a ser aprovada pelo Grupo Executivo (GEPBM)".

foram constituídas dezenove coordenações setoriais, compostas por representantes do governo, das indústrias e dos trabalhadores, são elas: petróleo, gás e naval; química; complexos da saúde; energias renováveis; móveis; automotivo; mineração; construção civil; defesa, aeronáutica e espacial; agroindústria; bens de capital; metalurgia; serviços logísticos; TIC/complexo eletrônico, higiene pessoal, perfumaria e cosméticos (HPPC); serviços; comércio; calçados, têxtil, confecções e joias; celulose e papel.

A outra dimensão do PBM, ao lado da dimensão setorial, é a sistêmica, que se volta para os problemas transversais do setor industrial, notadamente as externalidades institucionais negativas, que são intersetoriais. Para lidar com estes temas, o PBM conta com as coordenações sistêmicas, que deveriam realizar, como mencionado no regulamento das coordenações, reuniões ordinárias mensais. Como se verá na seção seguinte, é esta dimensão que tem respondido pelas principais ações até então adotadas pelo PBM – é, entre outros, o caso de medidas voltadas a reforçar a capacidade funcional dos órgãos de defesa comercial.

O desenho completo do arranjo do PBM é estipulado pelo Decreto nº 7.540/2011. Para além das coordenações setoriais e sistêmicas, que respondem pela articulação com o setor privado e pela formulação das agendas, o PBM conta ainda com um grupo executivo, um comitê gestor e um conselho superior, concebidos como instâncias de gerenciamento e deliberação.

DIAGRAMA 1

Arranjo político-institucional do PBM

O desenho de governança, baseado em coordenações setoriais e coordenações sistêmicas, que contam com a representação dos setores interessados na política revela a proposta de um arranjo de política industrial, cujas medidas não seriam formuladas em gabinetes e implantadas de um modo *top-down*. Ao contrário disto, a proposta é que tais coordenações sejam espaços de formulação interativa, garantindo, assim, a construção de uma política mais responsiva à realidade dos respectivos setores. Assinala o Texto de Referência do PBM:

O nível de articulação e formulação é a base institucional para a concertação intragovernamental e a articulação entre o governo, o setor privado e a sociedade civil. No âmbito governamental, os Comitês Executivos Setoriais constituem a linha de base. Em permanente interação com os Conselhos de Competitividade correspondentes (instâncias de diálogo público-privado), os comitês têm como atribuição a formulação e a implementação de uma agenda de trabalho setorial para o desdobramento dos objetivos e da orientação estratégica do Plano nas respectivas cadeias de valor. Antes de apresentar suas proposições para o Grupo Executivo do Plano Brasil Maior, o gestor de cada Comitê Executivo deverá interagir com o Conselho de Competitividade correspondente, recolhendo contribuições e buscando convergências, de modo a garantir que as reivindicações e propostas do setor privado sejam analisadas e efetivamente consideradas, quando adequadas às orientações estratégicas. As Coordenações Sistêmicas, por sua vez, têm como finalidade subsidiar o Grupo Executivo na definição de ações transversais do Plano (Brasil, 2011b, p. 33).

Sendo assim, pelo seu termo de referência, o PBM seria estruturado de modo a institucionalizar interações público-privadas, e voltado a conceber medidas dirigidas a transformação da estrutura produtiva.

3.2 Plano Brasil Maior *in action*

Se a proposta do PBM *in books* é a de uma política industrial transformadora e interativa, a sua dimensão real – *in action* indica uma relativa distância deste formato. Até outubro de 2012, foi anunciado um conjunto de 69 instrumentos de ação (Brasil, 2012b), que, em sua maioria, parece mais potencialmente voltado a propiciar uma eficiência de tipo *ricardiana*, que uma eficiência de tipo *schumpeteriana*. Além disso, no que toca a sua governança, embora o plano conte com comitês decisórios, esta interface público-privada ainda não obedece a uma rotina decisória e carece de ferramentas para um controle público mais satisfatório.

No que diz respeito à sua operacionalidade, os instrumentos têm se concentrado em três campos principais: *i*) fiscal (reduções ou isenções de tributo ou administração das tarifas de importação); *ii*) financeiro (desembolsos do BNDES ou da FINEP); e *iii*) institucional (convênios interministeriais e reorganizações de carreiras públicas).

Dividindo-se esses instrumentos (fiscais, financeiros e institucionais) pelo tipo de setor econômico que beneficiam, tem-se que a maior parte (51%) destes instrumentos apresentam um perfil horizontal, isto é, não beneficiam a nenhum setor em especial (apresentam, portanto, um caráter sistêmico – corretivo de falhas de mercado ou de governo). O restante pode ser dividido em quatro setores, conforme a tipologia empregada por David Kupfer (1998), são eles: *i)* tradicional; *ii)* *commodities*; *iii)* duráveis; e *iv)* difusores de progresso técnico.¹² Somente 15% das medidas atende ao setor de difusores de progresso tecnológico, isto é, o setor cujo padrão de competição é autenticamente *schumpeteriano*.

TABELA 1

Classificação e distribuição das medidas do PBM

	Fiscais e tarifárias	Financeiras	Institucionais	Total ¹	Total (%)
Tradicional	3	2	1	6	8
<i>Commodities</i>	3	4	1	8	10
Duráveis	9	3	1	13	16
Difusores de progresso tecnológico	4	7	1	12	15
Horizontais (sem destinação específica)	8	12	21	41	51
Total	27	28	25	80	100

Fonte: Brasil (2012a).

Nota: ¹ Entre as 69 medidas do PBM, há algumas que beneficiam mais de um setor. Nesta tabela, as medidas são contabilizadas pelos setores que atendem e, por esta razão, o número total de medidas contabilizadas é de oitenta, e não de 69. As porcentagens são calculadas com referência a oitenta medidas.

Além disso, no cruzamento entre os setores beneficiados e o tipo de ferramenta empregada, a maior interseção revelada na tabela 1 é entre as medidas institucionais e com destinação horizontal. Do total, 21 medidas tem este caráter, o que revela uma concentração dos instrumentos em ações de caráter sistêmico, isto é, voltadas a mitigar deficiências competitivas que afetam horizontalmente o segmento industrial e são, assim, destinadas a nivelar o campo de jogo para as empresas nacionais.

Em síntese, a julgar pelo balanço dos instrumentos apresentados, a parte *in action* do *Plano Brasil Maior 2011-2014: inovar para competir; competir para crescer*, tem se concentrado, por ora, em alívios setoriais, conduzidos por meio de reformas horizontais. Em boa parte dos casos, portanto, os programas parecem ter como

12. De acordo com Kupfer (1998): *i)* o *setor tradicional* é composto pelas indústrias de “produtos manufaturados de menor conteúdo tecnológico, destinados geralmente ao consumo final (...) como, por exemplo, as indústrias de alimentos, têxtil e vestuário, móveis, etc.”; *ii)* o *setor commodities* “reúne as indústrias de processo contínuo que elaboram produtos homogêneos em grande tonelagem, geralmente intensivos em recursos naturais e energéticos (...), tais como: “insumos metálicos, química básica, celulose e papel”; *iii)* o *setor duráveis* “inclui as indústrias de montagem em larga escala, sendo formado pelos setores do complexo automobilístico e os eletroeletrônicos de consumo”; e *iv)* o *setor difusores de progresso técnico* “reúne os setores fornecedores de tecnologia para o restante da indústria. É formado pelas indústrias de bens de capital eletromecânicos e microeletrônicos”.

referência a agenda do “Custo Brasil”. Não é claro, no entanto, se tais instrumentos voltam-se, de fato, a promover uma real transformação da especialização produtiva.¹³

Se o panorama dos instrumentos da política revela um viés pró-correção das falhas sistêmicas, a dimensão da sua governança também enfrenta dificuldades de operação. Neste caso, pode-se notar duas características: *i*) há um funcionamento deficiente das coordenações; e *ii*) há uma rotina irregular dos fóruns participativos.

Não só há grupos com funcionamento mais regular que outros, como também há uma baixa institucionalidade decisória de suas práticas: o calendário de reuniões, por exemplo, não é público, formal e previamente anunciado. Diferentemente do estipulado no *Regimento Interno dos Comitês Executivos e dos Conselhos de Competitividade Setorial do PBM*, que disciplinava uma periodicidade de reuniões ordinárias trimestrais,¹⁴ as datas dos encontros seguiram outra orientação e ainda não uniforme.¹⁵

Além disso, as atas dos conselhos de competitividade apresentam temas abertos, que vão desde a composição do próprio conselho até balanços e problemas setoriais. O item mais promissor das atas é a referência feita, em alguns conselhos, a metodologias como a matriz SWOT (que identifica pontos fortes, fracos, oportunidades e ameaças nas análises de competitividade). Mesmo assim, reconhecido o esforço de transparência com a publicação das atas dos conselhos e a iniciativa da introdução de métodos como SWOT, ainda não é possível reconhecer um percurso decisório, que associe as reuniões dos comitês à adoção das medidas.

Algo semelhante também tem ocorrido com outro eventual espaço de formulação e deliberação, que, potencialmente, poderia servir para esta interação participativa entre governo e segmento empresarial – o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Entre 2003 e 2006, foram realizadas anualmente cinco reuniões ordinárias, entre 2007 e 2010, quatro reuniões ordinárias, ao passo que, em 2011, foram apenas duas e, em 2012, apenas uma.

13. A exceção relevante a esse perfil de política é o regime automotivo, que reúne duas características diferenciadas: *i*) é associado à introdução de inovação na fabricação de motores; e *ii*) associa incentivos tributários a contrapartidas diretas. Pelas suas regras, as montadoras que introduzirem inovações, entre 2013 e 2017, e que, em razão disto, obtiverem uma diminuição dos patamares de emissão de poluentes serão beneficiadas com a redução do imposto sobre produtos industrializados (IPI). O objetivo é atingir em 2017 um nível de eficiência energética projetado para ser alcançado, na União Europeia, em 2015. Para tanto, de acordo com o Decreto nº 7.819/2012, as empresas beneficiadas devem realizar gastos crescentes em pesquisa e desenvolvimento (P&D) (de 0,15%, em 2013, a 0,50%, da receita bruta de venda, em 2017), além de investimentos em engenharia e tecnologia industrial básica (de 0,5%, em 2013, a 1% da receita bruta de venda, em 2017) e adesão progressiva ao programa de etiquetagem veicular. Os benefícios são concedidos anualmente e renovados para o período subsequente se a meta estabelecida foi efetivamente atendida. O regime beneficia as montadoras instaladas no país, aquelas que pretendem se instalar e as empresas importadoras que apenas comercializam carros que atendam a estas características. Trata-se de uma medida com viés transformador para o segmento brasileiro, na medida em que tem o propósito de alterar o patamar corrente da produção automotiva. É este perfil de política, entretanto, que, é minoritário no conjunto do PBM.

14. De acordo com esse regulamento, as coordenações setoriais teriam reuniões trimestrais e as coordenações sistêmicas, mensais.

15. Informações disponíveis no sítio do PBM: < <http://www.brasiliaior.mdic.gov.br/conteudo/168>>, acesso em: 31 mar. 2013.

Além da realidade dos conselhos de competitividade e, mais recentemente, do CDES, que tem apresentado um funcionamento formal de periodicidade irregular, a primeira reunião do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), que, de acordo com o desenho do PBM (*in books*), antes descrito, é um organismo central de coordenação da política e composto por representantes do governo e da sociedade civil, atrasou cerca de três meses. A primeira reunião deveria ter ocorrido em agosto, mas ocorreu apenas em 31 de outubro de 2012 e o relatório do encontro, bastante genérico, concentra-se apenas em descrever novamente a governança da política, indicar as medidas anunciadas, apresentar um balanço da conjuntura econômica e recuperar o histórico das recentes políticas industriais adotadas desde 2004.¹⁶

Em síntese, o contraste entre os propósitos da política industrial (*in books*) e o teor das medidas anunciadas (*in action*) revela que a dimensão real da agenda que constitui o PBM é a de uma política que tem privilegiado um viés corretivo de falhas sistêmicas – uma política de perfil, majoritariamente, *ricardiano*. Por sua vez, os foros decisórios e a proposta de interação público-privada apresentam debilidades. Se o intercâmbio ocorre, ele parece ocorrer nos espaços informais da relação política e não (ou não principalmente) nos ambientes formais de governança.

4 ANÁLISE DAS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS DE GOVERNANÇA DO PBM

Tendo em conta as premissas que orientam este trabalho, que associam o tipo de política às capacidades do Estado, esta seção investiga aspectos qualitativos do arranjo político-institucional do PBM. Primeiro avalia as capacidades técnico-administrativas e em seguida as suas capacidades políticas.

4.1 A dimensão técnico-administrativa da governança do PBM

A dimensão técnico-administrativa do PBM diz respeito à capacidade de ação de seu arranjo político-institucional. Os trabalhos de tradição institucionalista, como os de Chalmers Johnson (1982); Peter Evans (1993; 1995); Evans e Rauch (1999); e Robert Wade (2004) formularam proposições sobre a relevância (externa) do Estado como agente de coordenação econômica e também destacaram a importância (interna) de sua burocracia econômica e de sua organização profissional para o alcance destas finalidades de coordenação.

16. O próprio documento de balanço reconhece a limitação de seu escopo: “Mesmo que restrito à descrição e análise da atuação das instâncias de governança e da situação das medidas lançadas, e não ainda dos seus resultados e impactos, este documento cumpre a função de organizar as informações e divulgar o conjunto de esforços empreendidos pelo governo federal ao longo do período. O tempo de maturação das iniciativas implementadas impõe um prazo mais longo para uma efetiva análise de impacto, que utilize técnicas estatísticas robustas. Ainda assim, algumas conclusões podem ser antecipadas. Sem sombra de dúvidas, o conjunto de medidas que compõe o Plano Brasil Maior permite caracterizá-lo como uma política articulada e abrangente” (Brasil, 2012b, p. 33-34).

Partindo dessa literatura, a análise da capacidade técnico-administrativa do arranjo do PBM observou dois critérios de análise principais: *i)* o desenho institucional da governança; e *ii)* a sua organização burocrática. O desenho institucional refere-se ao processo decisório e a organização das competências: “quem faz o quê”¹⁷ na política industrial. Além disso, procura avaliar se as atribuições de competência são adequadamente constituídas, no que toca à legislação administrativa e constitucional, ou seja: se “quem faz o quê” tem titularidade formal para fazê-lo. A organização burocrática volta-se a avaliar se há um corpo funcional profissionalizado para esta atividade.

No que toca ao desenho institucional e a burocracia, tem-se que a governança do PBM, assim como ocorrera com a PITCE e a PDP, não é centralizada em uma única agência de Estado, funcionando, isto sim, como uma espécie de *hub* institucional das diferentes agências e órgãos de governo, contando ainda com uma burocracia *ad hoc*. Esta conformação dificulta a coordenação da política e favorece certa cacofonia decisória. Ao funcionar como um *hub* e não como uma agência com capacidade autônoma de decisão, o arranjo do PBM acaba sendo uma estrutura institucional oca, visto que as competências decisórias formais não estão ali, mas nos órgãos constituintes (ministérios, autarquias, empresas estatais e bancos públicos). Há debilidades de coordenação e de implementação – daí a cacofonia decisória

Um possível efeito adicional desse desenho é um menor potencial para desenhar agendas com impacto transformador. Isto porque, os agentes que participam da política industrial, participam deste espaço “vestindo um segundo chapéu”: não são burocratas da política industrial. Em razão dos laços de responsabilização, a fidelidade institucional tende a continuar sendo devida ao órgão de origem, de tal modo que a construção das medidas parece estar atrelada não aos interesses de transformação do setor industrial, mas às necessidades e possibilidades dos diversos órgãos participantes.

Essa questão adquire ainda um tempero adicional se se levar em conta que a despeito da existência do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), o ministério que mais participa da elaboração dos instrumentos adotados no PBM é o da Fazenda (que participa, sobretudo, da formulação das medidas fiscais e de parcela das financeiras). Diferentemente do MDIC, o mandato da Fazenda não é apenas voltado a promover o desenvolvimento da indústria, daí que pode haver certo ruído entre as necessidades da política industrial e as possibilidades oferecidas pela gestão da Fazenda. Como disse um dos entrevistados, referindo-se, em particular, às interfaces com a Fazenda: “não se faz política industrial sem a Fazenda, o que não significa que a Fazenda saiba fazer política industrial”. Em última análise, conquanto os representantes da Fazenda colaborem com a política

17. Essa expressão é utilizada por Diogo Coutinho para designar um dos papéis do direito nas políticas públicas, no caso, a atribuição de competência. (Coutinho, 2012).

industrial, tais servidores continuam desempenhando o papel de representantes do Ministério da Fazenda (MF). O quadro a seguir indica a relevância da Fazenda e de outros ministérios na elaboração das medidas da política industrial.

QUADRO 1
Participação dos ministérios e órgãos no PBM

Ministérios/órgãos	Medidas de que participa
Ministério da Fazenda	33
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio	28
BNDES	20
Ministério da Educação	20
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	18
Ministério da Saúde	11
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	9
Câmara de Comércio Exterior (Camex)	8
Ministério das Relações Exteriores	8
Advocacia-Geral da União (AGU)	7
Ministério das Comunicações	7
Ministério da Justiça	6
Ministério da Previdência Social	6
Secretaria Nacional dos Portos	6
Banco Central do Brasil	4
Ministério da Integração Nacional	4
Ministério de Minas e Energia	3
FINEP	2
Ministério da Defesa	2
Total	69

Fonte: Brasil (2012a).

Nesse sentido, parecem faltar para o arranjo político-institucional do PBM a centralidade decisória e o grau elevado de responsabilização das autoridades envolvidas, a que Dani Rodrik (2008) faz referência, ao analisar a política industrial da África do Sul. Rodrik salienta que, mantida a dispersão de responsabilização, a política industrial tende a ser formulada de modo a não maximizar os impactos possíveis, visto que, no limite, não há um responsável publicamente identificado, a quem se possa atribuir o fracasso ou o sucesso das medidas. O trecho seguinte resume este argumento:

Se existe um ministro da educação que é responsável pela política educacional e um dirigente do Banco Central responsável pela política monetária, por que não dispensamos um tratamento similar à política industrial? Muitos governos realmente têm um ministro da indústria (ou do comércio). Mas, como vimos no caso da África do Sul, uma boa parte da política industrial acontece em outras partes do setor público – em outros ministérios e nos bancos de desenvolvimento. Nestas circunstâncias, não

fica claro quem está encarregado da responsabilidade por um eventual fracasso. A responsabilização também poderia ser desenvolvida no âmbito de agências individuais, concedendo-se a elas mandatos específicos e, neste sentido, demandaria-se delas relatórios e explicações acerca de quaisquer desvios que ocorram em relação aos objetivos do mandato (Rodrik, 2008, p. 23, tradução nossa).

Semelhante ao caso da África do Sul, mencionado por Rodrik, no caso brasileiro, há também um ministério de indústria – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), porém, as ações estão dispersas e a burocracia da política industrial é *ad hoc*. Desta forma, a política industrial ocorre para além do MDIC. O resultado disto aparece no sintoma da dificuldade de coordenação e *enforcement* da política industrial.

Na realidade, quando da retomada da política industrial, em 2004, os formuladores de política procuraram construir uma resposta para o problema de coordenação. Para isto, foi criada a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), que funcionaria como uma agência encarregada de gerenciar com centralidade as medidas de indução industrial. No entanto, esta alternativa institucional tem apresentado limitações políticas e jurídicas, que acabaram por comprometer o desenho institucional. Politicamente, a ABDI é uma agência deslocada do centro decisório do governo. Esta condição é agravada pelo fato de ter sido constituída como uma entidade do Sistema S – serviço social autônomo – e não como uma autarquia. A ABDI não integra formalmente a administração pública, direta ou indireta, e por isso enfrenta limites formais e materiais para coordenar políticas públicas.¹⁸ Tais problemas haviam sido identificados em estudos anteriores, como nos de Suzigan e Furtado (2006; 2007), acerca da governança da PITCE. Aliás, há quase um eco entre a avaliação destes autores e o atual diagnóstico da cacofonia decisória do PBM.

Na verdade, o maior empecilho a uma efetiva implementação da PITCE como política de desenvolvimento decorre da dificuldade de cumprir o papel por excelência de uma política deste tipo – a coordenação *ex ante* de ações concertadas de atores públicos e privados. O comando político é difuso: embora o ministro

18. Essa situação foi ainda incrementada com o veto imposto pelo próprio Poder Executivo ao parágrafo 2º, do Artigo 1º, de sua lei de criação (Lei nº 11.080/2004). Pelo mencionado parágrafo, que resultou de emenda parlamentar, a ABDI poderia, entre outros, “coordenar e promover a execução das políticas de desenvolvimento industrial”. As razões do veto foram as seguintes: “Em outras palavras, a participação do Estado na criação da entidade se dá simplesmente para incentivar a iniciativa privada, mediante garantia de subvenção. A entidade não pode realizar, portanto, atividades que são incumbidas ao Estado, como ação de planejar e coordenar a política de desenvolvimento industrial do país – subentendidas nas competências estabelecidas pelo já citado § 2º que se pretende vetar. Pelo contrário, as ações da ABDI devem se restringir a atividades privadas de interesse público, finalidade esta plenamente assegurada pelo que dispõe o *caput* do Art. 1º, ao estabelecer genericamente que a finalidade da ABDI é promover a execução de políticas de desenvolvimento industrial. Ressalte-se a diferença entre promover (atuar em promoção, apoio, incentivo) com a própria execução das políticas, esta ação de exclusividade competência do Ministério da Indústria, do Desenvolvimento e do Comércio Exterior, órgão integrante da Administração direta da União. Estas, senhor presidente, as razões que me levaram a vetar o dispositivo acima mencionado do projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos senhores membros do Congresso Nacional” (Brasil, 2004).

do MDIC presida o novo Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, vinculado à Presidência da República, sua liderança política fica obscurecida no amplo organograma de instâncias deliberativas superiores ou de mesmo nível: CDES, Conselho de Governo, Câmara de Política Econômica (presidida pelo ministro da Fazenda), Câmara de Política de Desenvolvimento Econômico (presidida pelo ministro-chefe da Casa Civil), Conselho Gestor das PPP, Conselho Interministerial de Arranjos Produtivos Locais. Seu braço executivo – a ABDI – como se viu, tem poderes limitados, e seu domínio dos mecanismos e instrumentos de política depende de complexa rede de relações com outros ministérios, alguns dos quais poderosos, e com instituições que têm relativa autonomia como o BNDES e a FINEP (Suzigan e Furtado, 2006, p. 183).

4.2 A dimensão política da governança do PBM

Se a dimensão técnico-administrativa diz respeito à capacidade de ação do Estado, a dimensão política refere-se às possibilidades de participação dos atores nos processos de tomada de decisão e aos mecanismos de controle das decisões tomadas.

A despeito de alguns trabalhos sobre os processos de *catch up* assinalarem uma contradição entre burocracias eficientes e possibilidades de inclusão política no processo de tomada de decisão (Wade, 2004, p. 26-27; Johnson, 1982, p. 44),¹⁹ alguns estudos mais recentes têm descartado a existência de uma tensão necessária e prejudicial entre as lógicas tecno-burocrática e democrático-participativa. Em vez de simplesmente impor custos de deliberação e limitar a eficiência decisória, tais trabalhos têm destacado que a participação de atores da sociedade pode contribuir para uma formulação de agenda com mais responsividade e eficácia (Neshkova e Guo, 2011, p. 285; Sen, 2000, p. 173-187; Edigheji, 2010, p. 7-11; Evans, 2011; 2008; 2005).²⁰ No terreno específico das políticas industriais, Dani Rodrik tem igualmente desconfiado da capacidade onisciente das burocracias em formular e perseguir planos de transformação industrial (Rodrik, 2007).

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

20. A seguinte passagem de Evans sintetiza seu argumento: “enquanto capacidade burocrática do Estado continua sendo essencial, as questões de *embeddedness* e das relações Estado-sociedade vêm à tona no Estado desenvolvimentista do século XXI. Os desafios de organização interna que precisam ser resolvidos em uma agenda do século XXI são complexos, mas construir uma *embeddedness* abrangente o suficiente é, sem dúvida, o principal problema. Levando-se em conta que as estruturas administrativas mais eficientes dependem, em última instância, de novas formas de *embeddedness*, os laços Estado-sociedade constituem o cerne do problema na construção de um Estado desenvolvimentista no século XXI” (Evans, 2011, p. 10, tradução nossa).

Apesar disso, no caso do arranjo do PBM, o cenário é relativamente diferente do apontado na literatura. Da mesma forma como verificado na dimensão técnico-administrativa, a dimensão política da governança da política industrial também enfrenta limitações. Embora haja porosidade, ela passa mais por caminhos informais que pelas relações institucionais e formais. De um lado, há problemas na forma de representação do setor empresarial e, de outro, carências institucionais que fragilizam os canais formais de participação.

No que se refere à organização dos grupos de interesse, parte da debilidade do arranjo político-institucional do PBM é tributável aos problemas estruturais de representação do setor empresarial brasileiro. Trata-se de uma questão conhecida pela literatura de ciência política (Schneider, 2004; Diniz e Boschi, 2004): o setor industrial caracteriza-se por um corporativismo fragmentado, o que acaba por dificultar a sua representação organizada, pública e institucional (Diniz e Boschi, 2004, p. 44-55).

O combustível dessa forma maleável de representação é a informalidade: as relações público-privadas são estabelecidas a partir de contatos pessoais, extraoficiais, firmados entre empresas, associações e governo (Schneider, 2004, p. 108-112).²¹ Este traço, que não é novo, pode ser identificado também em alguns dos novos canais de participação, como é o caso do CDES e dos conselhos de competitividade do PBM. Como observa Schneider, a representação dos interesses no CDES, em sua montagem, percebe uma lógica de seleção *ad hoc*, determinada pelas relações informais estabelecidas entre o governo e algumas das lideranças empresariais.²²

Os conselhos de competitividade do PBM apresentam um perfil de representação semelhante ao do CDES. Nos dezenove conselhos existentes, a representação é fragmentada, reunindo confederações, federações, associações empresariais setoriais e algumas empresas que atuam no segmento. A primeira consequência deste formato é um elevado número de participantes por conselho, variando de 25

21. Esse padrão de relação foi intensificado a partir do regime militar, como observa Schneider: "em suma, havia múltiplos canais de comunicação entre a indústria e os governos militares, mas os dirigentes do governo evitavam, em sua maioria, as associações corporativas, principalmente as federações e confederações mais abrangentes, reduzindo, com isso, os incentivos para os industriais investirem tempo e recursos nelas" (Schneider, 2004, p. 111-112, tradução nossa).

22. De acordo com Schneider: "A representação empresarial no CDES certamente é abrangente, mas o que é realmente revelador – desde a perspectiva de uma ação coletiva institucionalizada – é que apenas 15 dos 41 empresários (ou seja, um pouco mais de um terço) representavam as associações existentes. Entre estes quinze representantes empresariais estavam incluídos os presidentes das quatro federações da indústria do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Paraná, estados que representam a maior parte da produção industrial, bem como representantes das associações não corporativas, de finanças, automóveis, bens de capital e outros setores importantes. Manifestamente ausente esteve a Confederação Nacional da Indústria (CNI). A lista de representantes refletia a visão do presidente Lula sobre a representação empresarial: ela favorecia indivíduos e lideranças empresariais informais, em relação aos presidentes de associações e, entre as associações, ela favorecia expressamente associações voluntárias, em relação às corporativas e, é claro, excluía formalmente a maior associação de todas, a CNI" (Schneider, 2004, tradução nossa).

membros titulares (celulose e papel) até 44 membros (energias renováveis), o que tende a dificultar o processo de tomada de decisão. A tabela 2 apresenta uma radiografia dos dezenove conselhos, indicando a composição de cada um, pelas categorias Governo, Confederação/federação/sindicato patronal, Associações empresariais, Empresas, Trabalhadores, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas e organizações não governamentais (Sebrae/ONGs).

TABELA 2
Composição dos conselhos de competitividade

Setor	Governo	Confederação/federação/ sindicato patronal	Associações empresariais	Empresas	Trabalhadores	Sebrae/ ONGs
Petróleo, gás e naval	3	3	10	7	5	1
Química	2	1	5	7	5	-
Complexo da saúde	9	3	10	-	5	1
Energias renováveis	12	2	12	13	5	-
Móveis	5	1	6	4	5	2
Automotivo	10	6	8	1	5	-
Mineração	10	3	6	5	5	-
Construção civil	9	1	8	6	6	1
Defesa, aeronáutica e espacial	19	1	4	9	5	-
Agroindústria	2	2	14	8	5	-
Bens de capital	12	3	5	4	4	1
Metalurgia	7	2	7	9	5	-
Serviços logísticos	2	3	14	-	4	-
Complexo eletrônico	10	1	4	7	4	1
Higiene pessoal, perfumaria e cosmé- ticos (HPPC)	9	-	4	3	5	1
Serviços	18	7	13	-	4	1
Comércio	13	2	14	-	4	1
Calçados, têxtil, confeções e joias	9	-	8	11	7	1
Celulose e papel	7	-	3	9	6	-

Tomando-se como um caso exemplificativo, o conselho de competitividade das indústrias de petróleo, gás e naval ilustra este tipo de composição. Este conselho conta com 29 membros titulares, dos quais três são representantes da estrutura

sindical formal (Confederação Nacional da Indústria – CNI, federações e sindicatos patronais), dez pertencem às associações empresariais, e os trabalhadores contam com cinco representantes, indicados pelas confederações sindicais. Nota-se, ainda, que sete empresas que atuam no segmento participam do conselho: Georadar, Weg, Altus, Odebrecht, Queiroz Galvão, Projemar e Petrobras.

A julgar pela política industrial e pelas análises da literatura, pode haver efeitos colaterais nessa forma fragmentada de organização dos interesses e nesse modo de relacionamento com o governo, estabelecido em bases mais informais que institucionais. Em vez de constituir uma representação abrangente e institucional, as múltiplas associações e empresas parecem se aproximar do que Olson (1982) denomina de coalizões distributivas, representando interesses parciais e imediatistas. Diante da inexistência de uma representação de cúpula, a capacidade de aglutinação dos interesses e de uma ação política coordenada é baixa, implicando uma ação coletiva que é potencialmente de impacto econômico restrito. Em última análise, a agenda resultante tende a favorecer medidas corretivas e sistêmicas, e não propriamente as medidas transformadoras e voltadas à criação de novos padrões de competitividade.²³ Este ponto, aliás, é bastante claro na avaliação feita pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) aos instrumentos do PBM. A tônica do comentário revela que a expectativa da federação era a de uma política mais vigorosa, mas voltada principalmente para os problemas correntes de competitividade e não propriamente à criação de novas vantagens competitivas:

As novas medidas chegaram muito tarde. Desde o lançamento do PBM em agosto de 2011 o ambiente de negócios para a produção, que já era bastante hostil, se deteriorou significativamente em função, principalmente, do agravamento da crise internacional. A timidez das novas medidas do PBM é substancialmente neutralizada pela trajetória do câmbio nos últimos anos, bem como insuficiente para compensar os fatores desfavoráveis do ambiente de negócios – o “Custo Brasil”, composto pelos seguintes aspectos principais (...). Em suma, o preço dos produtos nacionais reflete as ineficiências do ambiente de negócios. As empresas fazem enormes esforços de aumento de produtividade, redução de custos etc., atingindo, da porta para dentro, alto nível de competitividade. Todavia, não têm como contornar os problemas do ambiente de negócios, tais como os expostos acima. Quando o produto brasileiro entra no mercado, carrega consigo elevados custos que neutralizam totalmente os ganhos de eficiência na produção obtidos pelas empresas (FIESP, 2011).

Essas dificuldades de representação setorial e de formação de uma agenda transformadora são reforçadas por dois fatores: *i)* o funcionamento do arranjo do PBM; e *ii)* as dificuldades em se processar reformas institucionais. Quanto ao PBM,

23. Embora crítico dessa leitura, Mancuso faz uma boa síntese da tese da debilidade política, resumindo-a da seguinte forma: “para os expoentes da tese da debilidade da indústria, a causa fundamental da debilidade é a configuração do sistema de representação de interesses do setor, caracterizado simultaneamente pela fragmentação excessiva e pela falta de representatividade das associações de maior abrangência” (Mancuso, 2004, p. 511).

o seu arranjo político-institucional, como visto, ainda enfrenta carências de institucionalidade decisória e problemas na prestação de contas (*accountability*) das medidas adotadas. O fator adicional a ser considerado para se compreender o perfil mais corretivo que transformador da política é o gargalo de algumas reformas institucionais.²⁴ Boa parte das medidas processadas como política industrial, no âmbito do PBM, são, na realidade, demandas do ambiente de negócios não processadas por meio de reformas correspondentes – alguns itens da agenda “Custo Brasil”. É o caso de problemas do sistema tributário que impactam a competitividade de diversos setores e cuja solução se processa pontualmente no âmbito do PBM: uma espécie de “reforma institucional terceirizada”. Dadas as dificuldades ínsitas à realização de reformas de maior envergadura, como a reforma tributária, são utilizadas as janelas de oportunidade abertas pela política industrial para se promover alívios setoriais. A consequência disto é a contaminação da pauta da política industrial por agendas sistêmicas e horizontais e a realização de reformas institucionais em um ritmo de elevado gradualismo.

5 CONCLUSÃO

Partindo das premissas de que: *i*) as políticas industriais voltadas à transformação da especialização industrial são mais complexas e difíceis de serem concebidas; *ii*) há uma relação entre o tipo de política industrial e a capacidade institucional do Estado; e *iii*) os arranjos institucionais mais capacitados institucionalmente são aqueles em que há uma virtuosa combinação entre as dimensões técnico-administrativa (efetividade) e política (legitimidade e controle), este trabalho procurou mapear as medidas do PBM e as capacidades institucionais do Estado, associadas à sua concepção.

Este estudo tendeu a confirmar a hipótese de trabalho, sugerindo que, a despeito da existência de medidas voltadas à transformação industrial, a maior parte das ações do Estado são ainda voltadas a corrigir problemas sistêmicos do setor industrial. As medidas são, em sua maioria, horizontais e institucionais. Este perfil de política industrial está associado a debilidades institucionais verificados tanto na dimensão técnico-administrativa, como na dimensão política. Há, ainda, um fator externo a ser considerado: os gargalos para a realização de reformas institucionais, como a reforma tributária, que acabam por transferir para a política industrial temas que não seriam de sua alçada imediata.

No primeiro desses campos (dimensão técnico-administrativa), a política industrial ainda padece de uma cacofonia decisória, proporcionada por um arranjo institucional oco, com representantes de diversos ministérios, mas sem centralidade

24. Sobre as dificuldades em se realizar reformas institucionais, dados fatores como *path dependence* e os desafios de conciliação dos interesses, ver Trebilcock e Prado (2011).

decisória formal e material. Há, portanto, um problema de coordenação intragovernamental. Este diagnóstico é reforçado pela forma de representação do setor industrial. O corporativismo fragmentado contribui para uma debilidade política da representação industrial. O setor tem problemas em coordenar esforços e, assim, formular uma agenda política que tenha impacto estruturante.

O fracionamento dessa representação pode favorecer a composição de “coalizões distributivas” (Olson, 1982), que conceitualmente estão associadas a representações parciais e imediatistas, o que pode contribuir para o caráter não estruturante das agendas de política industrial. Dito isto, é relevante se ter em conta a ressalva apresentada na introdução: este trabalho não pretendeu estabelecer uma relação de causalidade entre o arranjo institucional e a política industrial, mas sim sugerir que as características do arranjo estão associadas ao tipo de política.

Como balanço, pode-se concluir que, embora a política industrial tenha galgado passos na construção de uma nova institucionalidade, desde a criação da ABDI até a formalização da governança do PBM em um decreto, há ainda carências de institucionalização neste campo. Se os diagnósticos de competitividade e os objetivos macro e microeconômicos são relativamente conhecidos, o desafio a se enfrentar é o da construção de um desenho institucional, efetivo e legítimo, que favoreça um processo de tomada de decisão dinamicamente consistente e menos sujeito aos interesses imediatos das coalizões distributivas. Enfim, os temas de política industrial, que normalmente são tratados apenas por economistas, passam, na democracia, a ser mais que nunca problemas para a ciência política e, sobretudo, para o direito administrativo.

REFERÊNCIAS

ARBIX, Glauco; MARTIN, Scott. Beyond developmentalism and market fundamentalism in Brazil: inclusionary state activism without statism. *In: WORKSHOP ON STATES, DEVELOPMENT, AND GLOBAL GOVERNANCE*. Madison: University of Wisconsin-Madison, Mar. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/XGvr8I>>.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem nº 1.008**, de 30 de dezembro de 2004. Brasília: Casa Civil, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/c1tIUL>>.

_____. **Política de Desenvolvimento Produtivo**. Modelo de Coordenação e Gestão. Brasília, 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Política de Desenvolvimento Produtivo – Balanço de Atividades 2008-2010**. Brasília: MDIC, 2011a. Disponível em: <<http://goo.gl/DqPECF>>.

_____. Plano Brasil Maior: 2011-2014. **Texto de referência**. Brasília: MDIC, 2011b. Disponível em: <<http://goo.gl/ffPaoA>>.

_____. Plano Brasil Maior: 2011-2014. **Balanço Executivo**. Brasília: MDIC, 2012a. Disponível em: <<http://goo.gl/j0wmES>>.

_____. Plano Brasil Maior: 2011-2014. **Situação do conjunto de medidas**. Brasília: MDIC, nov. 2012b. Disponível em: <<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/images/data/201211/2f197bbf4dfd7e05c57703fd75673ec2.pdf>>.

CHANG, Ha-Joon. Rompendo o modelo: uma economia política institucionalista alternativa à teoria neoliberal do mercado e do Estado. In: ARBIX, Glauco. *et al.* (Orgs.). **Brasil, México, África do Sul e China: diálogo entre os que chegaram depois**. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas sociais brasileiras: um estudo do Programa Bolsa Família. In: SCHAPIRO, Mario; TRUBEK, David (Orgs.). **Direito e desenvolvimento: um diálogo entre os BRICS**. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

COUTINHO, Luciano. *et al.* **Industrial policy and economic transformation**. Oxford: Oxford University Press, 2012. Mimeografado.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. **Empresários, interesses e mercado: dilemas do desenvolvimento no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

DOSI, Giovanni; PAVITT, Keith; SOETE, Luc. **The economics of technical change and international trade**. New York: New York University Press, 1990.

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

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, abr. 1993. Disponível em: <<http://goo.gl/yhBLUv>>.

_____. **Embedded autonomy: states and industrial transformation**. New Jersey: Princeton Press, 1995.

_____. The challenges of the institutional turn: new interdisciplinary opportunities in development theory. In: NEE, V; SWEDBERG, R. (Eds.). **The economic sociology of capitalism**. New Jersey: Princeton Press, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/4xLmgb>>.

_____. **In search of 21 st developmental state**. United Kingdom: CGPE/ University of Sussex, Dec. 2008. (Working Paper, n. 4). Disponível em: <<http://goo.gl/aBQ13w>>.

_____. **The capability enhancing developmental state**: concepts and national trajectories. Niterói: UFF/CEDE, Mar. 2011. (Texto para Discussão, n. 63). Disponível em: <<http://goo.gl/r0FAOF>>.

EVANS, Peter; RAUCH, James. Bureaucracy and Growth: a cross-national analysis of the effects of “Weberian” State. **American sociological review**, v. 64, n. 5, 1999. Disponível em: <<http://goo.gl/N0GjFZ>>.

FERRAZ, João Carlos; PAULA, Germano Mendes; KUPFER, David. Política Industrial. In: KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia. (Orgs.). **Economia Industrial**: fundamentos teóricos e práticas no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

FIESP – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Plano Brasil Maior – análise dos instrumentos. São Paulo: FIESP, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/fR7wgv>>. Acesso em: 4. fev. 2013.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 2, p. 25-30. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/eYcez5>>.

_____. Arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 3. Brasília: Ipea, 2013.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua nova**, São Paulo, n. 58, 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/DM1mh6>>.

JOHNSON, Chalmers. **MITI and the Japanese Miracle**: the growth of industrial policy: 1925-1975. Stanford: Stanford Press, 1982.

KENNEDY, David. The “rule of law”, political choices, and development common sense. In: TRUBEK, D.; SANTOS, A. **The new law and economic development**: a critical appraisal. New York: Cambridge Press, 2006.

KUPFER, David. **Trajetórias de reestruturação da indústria brasileira após a abertura e a estabilização**. 1998. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1998. Mimeografado. Disponível em: <<http://goo.gl/m0ptTb>>.

_____. Falta metodologia para avaliar a inovação. Se um projeto demora, é visto como fracassado e o resultado é seu abandono. **Inovação UNICAMP**, 20 jan. 2005. Entrevista. Disponível em: <<http://goo.gl/0KPnfz>>. Acesso em: 4 fev. 2013.

MANCUSO, Wagner. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/JzJVz4>>.

NESHKOVA, Milena; GUO, Hai. Public participation and organizational performance: evidence from state agencies. **Journal of public administration research and theory advance access**, Oxford, 2011.

NORTH, Douglass. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OGUS, Anthony. **Regulation: legal form and economic theory**, Portland: Hart Publishing, 2004.

OLSON, Marcur. **The rise and decline of nations: economic growth, stagflation, and social rigidities**. New Haven: Yale University, 1982.

PERES, Wilson; PRIMI, Annalisa. **Theory and practice of industrial policy**. Evidence from the Latin American experience. Santiago de Chile: CEPAL, feb. 2009. (Serie desarrollo productivo, n. 187). Disponível em: <<http://goo.gl/LeR0zm>>. Acesso em: 2 feb. 2013.

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

_____. Industrial policy, don't ask why, ask how. **Middle East development journal**, v. 1, n. 1, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/faIy5T>>.

_____. **Globalization paradox: democracy and the future of the world economy**. New York: Norton, 2011.

RUTHERFORD, Malcolm. **Institutions in economics: the old and the new institutionalism**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

SCHAPIRO, Mario. **Novos parâmetros para a intervenção do Estado na economia**. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. Rediscovering the developmental path? Development bank, law, and innovation financing in the Brazilian economy. In: TRUBEK, D. *et. al.* **Law and the new developmental state**. The Brazilian experience in Latin American context. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. No prelo.

SCHNEIDER, Ben Ross. **Business politics and the state in twentieth-century Latin America**. New York: Cambridge Press, 2004.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalism, socialism and democracy**. New York: Harper Perennial, 1984.

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

SHERMAN, Charles. Law and development today: the new developmentalism. **German Law Journal**, Lexington, VA, v. 10, n. 9, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/1piaGK>>.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. Política industrial e desenvolvimento. **Revista de economia política**, São Paulo, v. 26, n. 2, 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/QsKKgv>>.

_____. A Institucionalidade da política industrial e tecnológica: problemas, desafios, propostas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE INOVAÇÃO NA INDÚSTRIA, 2., 2007, São Paulo. **Anais...** São Paulo: CBII, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/En7vXe>>. Acesso em: 4.fev. 2013.

TREBILCOCK, Michael; PRADO, Mariana. Path dependence, development, and the dynamics of institutional reform. **University of Toronto Law Journal**, v. 59, Toronto, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/BSO9VG>>.

_____. **What makes poor countries poor?** Institutional determinants of development. Massachusetts: Edward Elgar, 2011.

TRUBEK, David. **Law, planning and the development of the Brazilian capital market** – A study of law in economic change. New York: New York University, Graduate School of Business Administration, 1971 (Bulletin Yale Law School Studies in Law and Modernization, n. 72-73).

TRUBEK, David; SANTOS, Alvaro. Introduction: the third moment in law and development theory and the emergence of a new critical practice. In: TRUBEK, D.; SANTOS, A. (Eds.). **The new law and development: a critical appraisal**. New York: Cambridge University Press, 2006.

TRUBEK, David; COUTINHO, Diogo R.; SCHAPIRO, Mario G. Toward a new law and development: new state activism in Brazil and the challenge for legal institutions. In: CISSE, Hassane *et al.* (Orgs.). **The World Bank legal review: legal innovation and empowerment for development**. 4nd ed. Washington: World Bank, 2012. v 4.

WADE, Robert. **Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization**. New Jersey: Princeton Press, 2004.

WEBB, Kernaghan. Thumbs, fingers, and pushing on string: legal accountability in the use of federal financial incentives. **Alberta Law Review**, Canadá, v. 31, n. 3, 1993.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALMEIDA, Mansueto. A CF/88 e as políticas de incentivo à CT&I brasileiras. *In*: CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **A Constituição Brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social**. Brasília: Ipea, 2009a. v. 1. cap. 6. p. 213-250.

_____. **Desafios da real política industrial brasileira do século XXI**. Brasília: Ipea, 2009b. (Texto para Discussão, n. 1.452). Disponível em: <<http://goo.gl/VBEz3x>>.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua nova**, São Paulo, n. 45, 1998. Disponível em: <<http://goo.gl/KvJOUG>>.

BRITO, Agnaldo. Participação da indústria no PIB recua aos anos JK. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 9 mar. 2012. Poder. Disponível em: <<http://goo.gl/qAHILK>>.

CANO, Wilson; SILVA, Ana Lucia Gonçalves. **Política industrial do governo Lula**. (Texto para Discussão, n. 181). Campinas: IE/UNICAMP, jul. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/PP3acr>>.

CIMOLI, Mario *et al.* Institutions and policies shaping industrial development: an introductory note. *In*: CIMOLI, Mario; DOSI, Giovanni; STIGLITZ, Joseph. (Eds.). **Industrial policy and development: the political economy of capabilities accumulation**. New York: Oxford Press, 2009.

COASE, Ronald. The nature of the firm. **Economica**, v. 4, n. 16, p. 386-405, Nov. 1937. (New Series). Disponível em: <<http://goo.gl/rUyjdU>>.

COUTINHO, Luciano. **Papel dos bancos de desenvolvimento**. *In*: BRDD 50 ANOS ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO, 2011, Florianópolis, Santa Catarina. Florianópolis: BRDE, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/wgpmwK>>.

DINIZ, Eli. É Possível um novo modelo de estado desenvolvimentista no Brasil? **Boletim de análise político-institucional**, Brasília, v. 2, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/uLYg9a>>.

DOSI, Giovanni. The nature of innovative process. *In*: DOSI, Giovanni *et al.* (Eds.). **Technical change and economic theory**. London: Pinter Publishers, 1988.

KUNTZ, Rolf. O *pas de deux* da economia. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 1º agosto 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/kVt0M1>>.

LAZZARINI, Sergio *et al.* **What do development banks do?** Evidence from Brazil, 2002-2009. (Working Paper, n. 12-047). Disponível em: <<http://goo.gl/gddo0C>>. Acesso em: 4 fev. 2013.

MUSACHIO, Aldo; LAZZARINI, Sérgio. **Leviathan as a minority shareholder: a study of equity purchases by the Brazilian National Development Bank (BNDES), 1995-2003.** (Working Paper, n. 11-073). Disponível em: <<http://goo.gl/4ILHuL>>. Acesso em: 4 fev. 2013.

NEGRI, Fernanda; ALVARENGA, Gustavo Varela. A primarização da pauta de exportações no Brasil: ainda um dilema. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, Brasília n. 13, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/CGclpV>>.

PARTICIPAÇÃO da indústria no PIB recua aos anos JK. **Folha de S. Paulo**, 9 mar. 2012.

SABEL, Charles. Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations, learning and accountability. In: ENGELEN, E.; HO, M. (Eds.). **De Staat van de Democratie**. Democratie voorbij de Staat. Amsterdam: WRR Verkenning 3, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/ZkKVDi>>.

SABEL, Charles; ZEITLIN, Jonathan. Experimentalist governance. In: LEVI-FAUR, David. (Ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

SOTO, Hernando. **The mystery of capital: why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else**. New York: Basic Books, 2000.

SUZIGAN, Wilson; VILLELA, Anibal. **Industrial policy in Brazil**. Campinas: UNICAMP, 1997.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/Yzp5tR>>.

VIEIRA, Albano Chagas. Reprimarização das exportações é fato. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 8 set. 2012. Opinião. Disponível em: <<http://goo.gl/Ai88Hs>>

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Barbosa. Brasília: Editora UnB, 1999.

WILLIAMSON, Oliver. **The economic institutions of capitalism**. Firm, markets, relational contracting. New York: Free Press, 1985.

_____. Transaction cost economics and organization theory. In: SMELSER, Neil; SWEDBERG, Richard. **The handbook of economic sociology**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

ENTRE EFICIÊNCIA E LEGITIMIDADE: O BOLSA FAMÍLIA NO DESAFIO DE CONSOLIDAÇÃO DO SUAS*

Diogo R. Coutinho

1 INTRODUÇÃO

Em um processo lento, marcado por períodos autoritários, efeitos regressivos e insulamento burocrático, bem como por arranjos institucionais centralizadores e por práticas políticas clientelistas, o Brasil vem, desde a década de 1930, construindo seu Estado de bem-estar social. Na esteira das lutas e dos embates políticos pela garantia de direitos e pela redemocratização, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) marcou, nesse percurso, uma importante inflexão ao enunciar direitos econômicos e sociais e ao estruturar, em linhas gerais, um novo arcabouço jurídico-institucional para a política social. Entre outras coisas, a nova carta criou e definiu as linhas mestras do campo da assistência social no país.

A partir da década de 1990, ações de política pública previstas na CF/1988 como obrigações positivas – isto é, obrigações de fazer ou de prestar – do Estado começaram a tomar corpo em vários campos, o que permitiu que certos direitos passassem a adquirir, de forma paulatina, maior grau de eficácia ou efetividade social como resultado da adoção de medidas de implementação. Novas instituições, órgãos e instâncias de política social passaram a conviver com organizações, regras e hábitos políticos antigos e, nesse percurso e em paralelo à construção do arcabouço da assistência social, estruturou-se e consolidou-se, em 2003, o Programa Bolsa Família (PBF).

A despeito da desigualdade, da pobreza e da miséria ainda saltarem aos olhos no país, não se pode dizer, em síntese, que não tenha havido certos avanços qualitativos em termos de capacidades estatais para forjar políticas-chave para o desenvolvimento. Assim, em uma empreitada de longo prazo, uma nova institucionalidade se constrói no *welfare State* brasileiro, que se torna, pouco a pouco

* O autor agradece a Alexandre Gomide, Roberto Pires, Ronaldo Coutinho Garcia, Renata Bichir, Mario Schapiro e Flávia Annenberg, bem como aos gestores do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que gentil e prontamente concederam entrevistas em julho de 2012: Letícia Bartholo, Bruno Câmara, Denise Ratmann Arruda Colin, Celso Corrêa, Cláudia Regina Baddini Curralero, Paulo Jannuzzi, Luis Henrique Paiva e Daniel Ximenes.

e não sem percalços, mais inclusivo, denso e complexo, além de mais poroso ao controle e à participação sociais.¹

Nesse cenário, alguns autores cogitam a emergência recente de um “novo desenvolvimentismo”,² que centra no Estado de bem-estar social novas bases para as relações entre crescimento, políticas sociais e democracia, embora não deixem de advertir que, nessa trajetória, há várias contrapartidas e desafios.³ Um dos desafios consiste na articulação e no aproveitamento de potenciais sinergias entre políticas sociais de escopos e alvos diferentes, mas que, por pertencerem a um mesmo sistema em estruturação, devem estar integradas para melhor atender a seus destinatários e evitar duplicidade de procedimentos e multiplicação de custos. A esse tópico se dedica este texto.

Desde 1988, de um lado, o campo da assistência social, historicamente associado ao clientelismo, à filantropia e à caridade, vem sendo construído como um feixe de ações ancoradas em uma linguagem de direitos nas quais a descentralização, coordenação intersetorial, participação e controle social são tratados como elementos constitutivos. De outro lado, seu arranjo institucional tem sido forjado no bojo de um sistema universal mais amplo e integrado, o que origina desafios não triviais de orquestração, coordenação e articulação, entre outros, com políticas focalizadas de transferência de renda adotadas no início dos anos 2000. Esse é o caso, em outras palavras, do convívio da assistência social com o PBF no âmbito do “guarda-chuva” do Sistema Único da Assistência Social (Suas). Trata-se, como se vê, do desafio de combinar universalização e focalização como elementos complementares – e não alternativos ou rivais – da política social.⁴

Este trabalho pretende analisar o PBF desde o ponto de vista de seu arranjo político-institucional, isto é, o conjunto de regras, organizações e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica.⁵ Em particular, procura compreender como estão sendo construídas no PBF capacidades técnico-administrativas e capacidades políticas no âmbito do Suas, estrutura mais ampla em que o programa progressivamente se insere.

Como será visto, o PBF tem uma relação ambivalente com o campo da assistência social, entendida como política de atendimento a necessidades básicas, baseada na oferta de serviços e no pagamento de benefícios. Isto porque, a despeito

1. Para uma descrição dos marcos jurídico-institucionais da política social na história do *welfare State* brasileiro, ver Draibe (2002) e Kerstenetzky (2012).

2. Ver Draibe e Riesco (2011) e Boschi (2010).

3. Ver Draibe (2003), Fagnani (2005) e Silva, Jaccoud e Beghin (2005).

4. Sobre a ideia de *targeting within universalism* – focalização como forma de agregar efetividade a políticas sociais universais –, ver Skocpol (1991).

5. O conceito de arranjo político-institucional é de Gomide e Pires (2012).

de contar com um arranjo institucional próprio, assim como com um arcabouço jurídico autônomo, o PBF hibridiza-se, no plano local – isto é, nas cidades brasileiras –, com a rede da assistência social e suas ramificações, sobretudo em municípios pequenos e pobres – que são a grande maioria no país. Pode-se dizer, por isso, que o PBF, em larga medida, depende do arcabouço da assistência social para organizar-se e institucionalizar-se na maior parte dos municípios brasileiros, embora guarde, em relação a eles, certa distância no nível federal de gestão.

Buscando enxergar o PBF em sua relação dinâmica com a assistência, procura-se, ainda, discutir a articulação existente entre os arranjos político-institucionais dessas duas políticas “na ponta” (em nível local) e no “topo” (ou seja, em plano federal). Ao final, as configurações dos conselhos municipais de assistência social *vis-à-vis* as instâncias locais do PBF e o potencial deliberativo das conferências nacionais da assistência social em relação ao PBF são apresentadas como exemplos de como capacidades políticas podem se combinar com capacidades técnico-administrativas e de como interfaces deliberativas podem ser catalisadas com ganhos de legitimidade.

2 A NOVA INSTITUCIONALIDADE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Entre os diversos objetivos, instituições e ações de política pública voltadas ao bem-estar e à seguridade social que previu, a CF/1988 criou, em grandes linhas, o arcabouço institucional da assistência social no país. Distinta das ações do campo da promoção social – as políticas de trabalho e renda, educação, desenvolvimento agrário e cultura –, a assistência social foi, com a nova carta, incumbida da oferta, em nível nacional, de certos benefícios e serviços, bem como da implementação de programas e projetos assistenciais.⁶

A institucionalização de um novo sistema de assistência social ganhou densidade com a edição, em 1993, da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), Lei nº 8.742, que disciplinou a operação e a gestão dos benefícios, serviços, programas e projetos e especificou os objetivos da assistência social – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, o amparo às crianças e aos adolescentes carentes, a promoção da integração ao mercado de trabalho, a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração.

De acordo com a Loas, a assistência social brasileira se organiza de duas formas: a proteção social básica e a proteção especial. A primeira, preventiva, abrange serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme seu grau de vulnerabilidade. Benefícios eventuais e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) compõem a proteção básica. A segunda, proteção especial, de natureza protetiva, destina-se a famílias e indivíduos

6. Nas palavras de Jaccoud, Hadjab e Chaibub (2009, p. 186), a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) “trouxe (...) uma nova concepção para a assistência social brasileira em contexto de refundação da intervenção do Estado no campo social”.

em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados, isto é, quando houver situações de violação de direitos (física ou psicológica), abuso ou exploração sexual, abandono, rompimento e fragilização de vínculos ou afastamento do convívio familiar.

Inspirada no arranjo universal da área da saúde – o Sistema Único de Saúde (SUS) –, a Loas previu a criação de um sistema nacional descentralizado que, em 2004, com a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social, foi denominado Suas.⁷ O funcionamento desse sistema nacional, previu ainda a Loas, observa uma divisão de competências que envolve novos atores, instâncias e processos: as ações do Suas buscam implementar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS),⁸ cujas diretrizes são, por sua vez, aprovadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), também encarregado de convocar conferências nacionais no campo da assistência. A gestão das ações e a aplicação de recursos do Suas são negociadas e pactuadas nas instâncias burocráticas dos três níveis federativos por meio da Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e da Comissão Intergestores Tripartite (CIT).⁹

O BPC, para o qual são elegíveis pessoas com deficiência e idosos que comprovem não possuir meios de se manter, alçado à condição de direito constitucional em 1988, foi objeto de regulamentação pela Loas, que também instituiu uma fonte de recursos – o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) – para financiar as chamadas ações socioassistenciais.¹⁰ A Loas determina, vale dizer, que os repasses previstos para os municípios, os estados e o Distrito Federal ficam condicionados à *efetiva instituição* e ao *funcionamento* de órgãos como conselhos, fundos e planos para a área de assistência social.

A Loas também enunciou diretrizes para a promoção da assistência social: a descentralização político-administrativa e a participação da população por meio de organizações representativas nos três níveis da Federação. Desse modo, ficou determinado que a participação e o controle sociais devem ocorrer tanto na fase de concepção quanto na fase de implementação das ações da assistência social e, também, como forma de viabilizar esses objetivos, foi estatuído que as instâncias deliberativas do Suas terão a forma de conselhos nacionais, estaduais e municipais permanentes e paritários.

7. A Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), mais tarde, foi alterada pela Lei nº 12.435/2011, para refletir o processo de consolidação jurídico e institucional do Sistema Único da Assistência Social (Suas).

8. A PNAS também surgiu, em 2004, a partir deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social.

9. A CIB e a CIT são âmbitos de articulação e expressão das demandas dos gestores federais, estaduais e municipais. Como se verá, houve, ao longo da implementação do PBF, intensa pactuação entre os gestores do PBF e os gestores da assistência social. Nas entrevistas realizadas, foram citados os seguintes exemplos de inovações do PBF, que teriam sido pactuadas nas comissões bi e tripartite: a adesão dos municípios, a implementação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e esforços de capacitação.

10. Segundo dados oficiais, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) foi pago a 3,6 milhões de pessoas em 2012. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/bpc>>.

Em termos administrativos, estes conselhos devem estar vinculados a um órgão gestor de assistência social, que fica responsável por assegurar a infraestrutura necessária ao seu funcionamento. Assim, nos três níveis federativos, coube aos conselhos de assistência social o papel de servir como *loci* ou interface de vocalização de discursos, demandas e interesses da sociedade civil, representada por grupos organizados, líderes comunitários, sindicatos, ativistas e os próprios beneficiários da política, entre outros.

Já o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) foi criado em 2004, a partir da consolidação de estruturas governamentais preexistentes, com a função de gerir programas de transferência de renda, realizar ações de combate à fome, estimular a produção e a distribuição de alimentos, incentivar a agricultura familiar e promover o direito à assistência social no país, entre outros meios, por intermédio do repasse de verbas do governo federal para estados e municípios. A Loas passou a designar o MDS como instância coordenadora da PNAS, tendo ficado o Suas também sob sua alçada. Assim, com a subdivisão em secretarias, o MDS gere tanto a assistência social – Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) – quanto o PBF, por intermédio da Secretaria Nacional de Renda da Cidadania (SENARC), no que diz respeito aos papéis a serem desempenhados pelo plano federal.

2.1 O PBF

Uma década depois da edição da Loas, pouco antes da criação do MDS e do Suas, em 2003, o PBF, também resultado da reestruturação de programas de transferência de renda preexistentes, foi anunciado e, a despeito de ser concebido como parte integrante do universo mais amplo da assistência social – e, portanto, do Suas –, em grande medida, vem sendo implementado, especialmente no plano federal, por meio de um arranjo jurídico-institucional distinto do arranjo da assistência social.¹¹ Já no plano municipal, como mencionado, o PBF e a assistência social se integram de forma mais orgânica em sua dinâmica de implementação.

Os objetivos do PBF são combater a fome e incentivar a segurança alimentar e nutricional, promover o acesso das famílias mais pobres à rede de serviços públicos – em particular os de saúde, educação e assistência social –, apoiar o desenvolvimento das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza, combater a pobreza e a desigualdade e incentivar que os diferentes órgãos do poder público trabalhem conjuntamente em políticas sociais que ajudem as famílias a superar a pobreza.¹² Praticamente falando, o PBF consiste em uma política de transferência de renda condicionada, *conditional cash transfer* (CCT), voltada a famílias pobres

11. Para uma discussão sobre a introdução de programas de transferência de renda na política social brasileira, ver Silva, Yazbek e Giovanni (2012, p. 54 e seguintes).

12. Conforme o *Guia de atuação das instâncias de controle social* (Brasil, 2008). Disponível em: <<http://goo.gl/kOyINL>>.

com renda mensal entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00 por pessoa. Para receber essas transferências, os beneficiários devem cumprir condicionalidades. Em menos de dez anos o PBF tornou-se o maior programa do gênero existente, com 45 milhões de beneficiários (mais de 13 milhões de famílias).

A operação do PBF também é descentralizada e compartilhada. Tanto em termos federativos ou verticais – isto é, entre governos federal, estaduais e municipais –, quanto em termos federais ou horizontais – entre diferentes órgãos do nível federal, como ministérios, Caixa Econômica Federal (CEF) e órgãos de supervisão e controle; a estrutura do programa se dá de forma transversal. Nesse desenho, como resultado de um processo de dinâmica interação intersetorial, o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério da Saúde (MS) são responsáveis pelo acompanhamento e pela fiscalização do cumprimento de suas condicionalidades, assim como os municípios e estados, no bojo de um mecanismo de coordenação de tarefas e fluxo informacional no qual o MDS desempenha o papel de *hub*, isto é, de ponto de conexão.¹³

Assim como no caso dos serviços e benefícios da assistência social, a participação e o controle também são descritos como pilares do PBF. A norma federal que o instituiu (Lei nº 10.836/2004) determina que a execução e a gestão do programa devem observar a participação comunitária e o controle social que, nos municípios, se capilarizam por meio de conselhos ou centros de assistência social. Em razão disso, a adesão dos municípios ao PBF está condicionada à criação das chamadas instâncias de controle social (ICS).¹⁴ No PBF, ainda de forma similar ao que ocorre no campo dos conselhos de assistência social, a composição das ICS deve ser intersetorial – formada por profissionais de diferentes áreas, como saúde, educação, assistência social, segurança alimentar e criança e adolescente – e paritária – o número de assentos dos representantes do governo deve ser igual ao número de representantes da sociedade. Importante mencionar, todavia, que a criação de ICS não é obrigatória se o município já possuir outros conselhos, em especial no campo da assistência. Nesses casos, as funções das ICS do PBF poderão ser desempenhadas, alternativamente, por esses órgãos.

13. Sobre a coordenação intergovernamental federativa e a intersetorialidade subjacentes ao PBF, ver Lício, Mesquita e Curralero (2011).

14. "O exercício do controle social do Bolsa Família se dá pela participação da sociedade no planejamento, acompanhamento, fiscalização e avaliação da gestão do Programa, visando potencializar seus resultados e o atendimento da população em situação de vulnerabilidade social. Essa função é exercida nas ICS, que são espaços destinados ao diálogo e à participação de cidadãos na gestão do PBF", explica o MDS em: <<http://goo.gl/NoAzAq>>.

2.2 O PBF e a assistência social no contexto do Suas

Como aponta Renata Bichir (2011), os estudos que se debruçam sobre os programas de transferência de renda como o PBF raramente mencionam a articulação com a política de assistência social, o que contribui para uma fragmentação das análises.¹⁵ Essa fragmentação pode levar, dependendo do caso, a visões e diagnósticos parciais de um cenário que, se observado de forma mais abrangente e centrada nos pontos de confluência existentes entre ambos os arranjos político-institucionais – assistência social e PBF, vale dizer –, pode permitir ganhos analíticos e catalisar capacidades estatais para a implementação de políticas críticas ao desenvolvimento, além de, em última análise, tornar direitos mais efetivos. Quanto a isto, as entrevistas realizadas durante a pesquisa que embasa este trabalho apontam para o fato de que a distância relativa entre o campo da transferência de renda e o campo da assistência social não existe apenas no nível das análises, pois também no plano concreto da implementação, constatou-se que há muito mais integração na “ponta” (nível local) que no “topo” (plano federal), em especial quando se trata da existência de espaços participativos e deliberativos institucionalizados. A que se deve isso?

Parte das razões é de natureza constitutiva: a assistência social, a despeito de também apoiar-se no pagamento de benefícios – o BPC é o mais representativo deles –, é uma política pública de tipo universal, baseada na oferta de serviços de proteção social. Tem um histórico de mobilização social mais enraizado nos movimentos sociais do que o PBF, que foi inicialmente concebido por técnicos e posteriormente “costurado” no aparelho do Estado por meio de pactuações intraburocráticas no âmbito das comissões bi e tripartite da assistência social.¹⁶ Além disso, o PBF é uma política de transferência de renda focalizada e de natureza essencialmente transversal em virtude das relações intergovernamentais que estabelece – como condição essencial de seu funcionamento, diga-se – com as áreas da saúde e da educação. Já a assistência seria um campo autorreferenciado, com cultura e *path dependence* próprias.

Há ainda outra razão que pode explicar a distância existente entre o PBF e as ações da assistência social no topo: trata-se do insulamento a que foi inicialmente submetido o PBF como forma de “blindagem” contra velhas e indesejáveis práticas clientelistas.

O PBF teria sido construído, assim, à margem da estrutura preexistente da assistência social, a partir da suposição de que esta, apesar das inovações institucionais, ainda carregaria consigo elementos arraigados de assistencialismo e clientelismo – a faceta conservadora da assistência social, nas palavras de Cunha (2009). Além disso, o PBF precisava, no contexto das críticas severas que sofreu seu antecessor,

15. Ver Bichir (2011, p. 63).

16. Sobre o processo de evolução do Suas e, em especial, da PNAS, ver Couto *et al.* (2012).

o Programa Fome Zero, construir instrumentos de focalização, aperfeiçoando o Cadastro Único das Políticas Sociais (CadÚnico) – do qual se falará em seguida – para, somente então, passar a se articular com outras políticas.¹⁷ Ocorre, como aponta Bichir (2011), que o que representou uma solução eficaz no momento de criação do PBF veio a constituir um problema, um potencial empecilho a uma interação mais estreita que, aos olhos da população vulnerável atendida tanto pelo PBF quanto pela assistência, tem grande importância.

Bichir explica ainda que, mais recentemente, o governo federal passou a utilizar o PBF “como eixo articulador da política de assistência social” e, citando Jaccoud, Hadjab e Chaibub (2009), acrescenta que a integração entre benefícios e serviços tem sido apontada, nos últimos anos, “como um dos grandes desafios para consolidação da assistência social” (Bichir, 2011, p. 20). Menciona, também, que esse objetivo começou a ser delineado mais claramente a partir da edição do *Protocolo de gestão integrada de serviços, benefícios e transferências de renda no âmbito do Suas*,¹⁸ resultante das discussões na Comissão Intergestores Tripartite. Este protocolo previu a oferta prioritária de serviços socioassistenciais para as famílias mais vulneráveis que já são beneficiárias do PBF, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) ou do BPC (Bichir, 2011, p. 21).

A edição do protocolo de gestão integrada em 2009, porém, não foi capaz de, por si só, resolver o problema de parcial desarticulação existente entre o PBF e a assistência social no “topo”. Conforme, mais uma vez, argumenta Bichir (2011, p. 162-163), como resultado de sua adoção, sobreveio a reação, por parte da assistência social, de garantir que seus serviços não sejam exclusivos dos beneficiários do PBF, dado que há outros grupos populacionais vulneráveis, não elegíveis para programas de transferência – ou não alcançados por estes – que não devem ficar de fora da assistência social.

O quadro 1 procura sintetizar as principais diferenças – e alguns elementos comuns – entre a assistência social e o PBF.

QUADRO 1

Principais diferenças – e elementos em comuns – entre a assistência social e o PBF

	Assistência social	PBF
Universalização/focalização	Universalização	Focalização
Previsão constitucional	Artigos 203 e 204 da CF/88	Não tem
Principais normas infraconstitucionais	Loas (Lei nº 8.742/1993) e Norma Operacional Básica (NOB/Suas)	Lei nº 10.836/2004 e Decreto nº 5.209/2004

(Continua)

17. O PBF poderia ser descrito como um caso de *by pass* institucional, pelo qual, em vez de se procurar reformar ou alterar uma instituição considerada disfuncional ou eivada de certos vícios e que não se quer reproduzir, opta-se por erigir outra instituição a ela paralela, mas efetiva e eficiente. Sobre o *by pass* institucional, ver Prado (2011).

18. Resolução CIT nº 7/2009.

(Continuação)

	Assistência social	PBF
Sistema nacional a que pertence	Suas	Suas
Ministério responsável	MDS (SNAS)	MDS (SENARC)
Objetivos	Proteção social e substituição de renda	Transferência de renda e redução da transmissão intergeracional da pobreza e complementação de renda
Contrapartidas	Não tem	Condicionalidades na saúde e educação
Prestação envolvida	Serviços e benefícios	Benefícios
Relação com outras áreas (por exemplo, saúde e educação)	Separação	Transversalidade
Instituições participativas	Conselhos de assistência social e conferências de assistência social	Instâncias de controle social (municipais)
Mecanismos de pactuação intraburocrática	CIB e CIT	CIB e CIT
Contexto de implementação	Histórico de mobilização social (<i>bottom-up</i>)	Origem tecnocrática e via pactuação (<i>top-down</i>)

Elaboração do autor.

3 O ARRANJO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO PBF: CAPACIDADES TÉCNICAS E POLÍTICAS

Com a transformação paulatina da política social em curso, novas dinâmicas e tensões de economia política, novos objetivos de política pública, novos atores e novas instâncias de coordenação, participação, deliberação, consulta e pactuação passaram a demandar o desenvolvimento de capacidades técnicas e políticas na construção e no funcionamento de novos arranjos político-institucionais. Some-se a isto o fato de que a definição de novos objetivos, meios, instituições e processos requer não “apenas” imaginação e habilidade de desenho institucional para tornar concretos arranjos novos ou inovadores; pressupõe, também, a tarefa complexa e cumulativa de reformar, adaptar e interligar arranjos jurídico-institucionais já existentes a outros, novos.

Como resultado, desafios e tensões inéditas de gestão pública vêm, na esteira do novo arcabouço da política social, desafiando a capacidade do Estado brasileiro de oferecer respostas tanto para os imperativos de descentralização e orquestração, quanto para as exigências de participação e controle social. Assim, pode-se dizer que o desenho, a construção e a reforma de arranjos político-institucionais existentes e novos passam a suscitar uma reflexão premente sobre como se estruturam e se relacionam as dimensões de *efetividade* – entendida como a existência de organizações, instrumentos e profissionais competentes, com habilidades de gestão e coordenação de ações na esfera governamental – e de *legitimidade*, isto é, concernente à existência de instituições representativas, participativas e deliberativas voltadas à inclusão de

novos atores, à negociação de interesses, à construção de consensos e à formação de coalizões políticas de suporte.¹⁹

O convívio dos objetivos de efetividade e legitimidade não é trivial e foi analisado no contexto das contradições estruturais no *welfare State* europeu (Offe, 1986). Além disso, as relações entre ambos os vetores (ou valores) passaram a ser objeto de especial atenção com a crise fiscal e financeira do welfarismo e das políticas keynesianas.²⁰ Mais recentemente, contudo, o debate adquiriu interesse renovado à medida que ganhou terreno a hipótese de que não há necessário *trade-off* ou tensão entre arranjos propulsores de efetividade e arranjos que buscam assegurar ou garantir legitimidade. Assim, para autores como Peter Evans, a participação de atores sociais ou empresariais, ao contrário de emperrar as políticas públicas, aumentar seus custos de transação e comprometer sua efetividade, pode torná-las ainda mais funcionais.²¹ Isto ocorreria porque a dinâmica própria do processo deliberativo – movido a dissensos e embates que levam a reconstruções e reformulações conceituais e práticas, bem como a novos consensos – seria capaz de aperfeiçoar medidas de política pública.

Se as relações envolvendo efetividade e legitimidade não são triviais nos Estados de bem-estar social desenvolvidos, menos ainda o serão em contextos em que o *welfare State* de democracias mais jovens ainda está sendo erigido em algumas de suas formas e funções mais básicas. Nestes, ponderações de política pública pelas quais, de um lado, tensões e *trade-offs* e, de outro, complementaridades sejam considerados e avaliados demandam o domínio de mecanismos de formulação, planejamento e gestão sofisticados. Demandam, ainda, que o esforço de fomentar a participação da sociedade para alcançar atores que de outra forma não teriam voz na concepção, implementação e avaliação de políticas críticas ao desenvolvimento seja levado tão a sério quanto o esforço de produzir engrenagens bem azeitadas para o funcionamento da política desde o ponto de vista técnico-administrativo, o que exponencia os desafios, em especial em situações nas quais a implementação célere ou premente de medidas se impõe.

3.1 Capacidades técnico-administrativas no Bolsa Família

Com os aumentos reais do salário mínimo, as aposentadorias rurais, a estabilidade monetária e o BPC, o PBF tem sido apontado como um dos responsáveis pela redução da desigualdade de renda experimentada pelo Brasil desde o início da década de 2000. Outros fatores associados a isto seriam os aumentos do gasto em educação, investimentos em capacitação para o trabalho, programas de microcrédito,

19. Ver Gomide e Pires (2012).

20. Para uma revisão dessa literatura, ver Draibe e Wilnês (1998).

21. Ver Evans (2011, p. 10), DRC (2011, p. 7) e Edigheji (2007).

alterações nos mecanismos contributivos da previdência social e a possibilidade de expansão do mercado interno e de inserção.

Com efeito, desde o ano de 2001, não apenas a pobreza mas também a desigualdade de renda, medida pelo coeficiente Gini, vêm diminuindo de forma inédita no país. Entre 2001 e 2008 os ricos perderam e os pobres ganharam, isto é, os primeiros, em proporção, se apropriaram de menores parcelas da riqueza em relação aos segundos. O coeficiente Gini, que em 2001 era igual a 0,59, decresceu constantemente, chegando a 0,55 em 2008. Nesse período, a renda dos 10% mais pobres cresceu seis vezes mais rápido que a renda dos 10% mais ricos (Soares, 2010, p. 16). Em 2009 o Gini brasileiro, que foi um dos mais altos do mundo no final da década de 1980,²² baixou para 0,54. Durante esse mesmo período, timidamente, a economia cresceu em média 3,3% ao ano (a.a.). Conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2012), a tendência de redução da desigualdade de renda observada a partir de 2001 se manteve, tendo o Gini alcançado o patamar recorde de 0,519 em janeiro de 2012.

Nesse contexto, do ponto de vista das capacidades técnico-administrativas, não parece ser desarrazoado dizer que o PBF seja uma iniciativa inovadora e, em grande medida, bem-sucedida se comparada aos arranjos político-institucionais que marcaram o padrão da política social brasileira entre 1930 e 1988. Entre outras características, além de eleger a participação e o controle sociais como pilares, o programa concebe, utiliza e aperfeiçoa um cadastro nacional de cidadãos vulneráveis – o CadÚnico –, adota mecanismos de gestão descentralizada e intersetoriais, vale-se de mecanismos de pactuação entre gestores de diferentes níveis federativos, emprega estratégias de indução e recompensa ao desempenho administrativo, prevê condicionalidades como forma de indução de comportamentos e procura estimular sua integração e articulação com outras políticas sociais, servindo, assim, como *laboratório de experimentação* no campo social.²³

A seguir, são sinteticamente descritas algumas das inovações de gestão associadas ao PBF, ilustrativas de suas capacidades técnico-administrativas.

3.1.1 CadÚnico e mecanismo de focalização

As famílias beneficiárias do PBF devem estar inscritas no CadÚnico.²⁴ Este cadastro, a despeito de ser preexistente ao PBF, tem sido objeto de sucessivos aprimoramentos e versões. O CadÚnico é alimentado com informações dos municípios, que devem identificar famílias em situação vulnerável e complementar bases de dados federais

22. O coeficiente Gini chegou a 0,63 em 1989.

23. Sobre as inovações em termos de capacidade técnico-administrativas do PBF, ver, entre outros, Bastagli (2009) e Lindert *et al.* (2007).

24. O Cadastro Único das Políticas Sociais (CadÚnico) originou-se como sistema de alimentação de dados sociais do governo federal em 2001. Posteriormente, foi reformulado para servir ao PBF e, hoje, encontra-se em sua sétima versão.

com estimativas de pobreza, calculadas com base em metodologia predefinida pelo MDS. Especialmente ao se levar em conta sua imensa escala, e a despeito do fato de que há erros de exclusão a corrigir, o PBF tem sido considerado, em termos de focalização, bem-sucedido porque sua margem de erro é reduzida, e significativa parte de seus recursos alcança os extratos mais pobres da sociedade brasileira ao custo, relativamente baixa, de 0,35% do produto interno bruto (PIB) (Soares, Ribas e Osório, 2007; Soares, Ribas e Soares, 2010). Como se pode ver, isto tem relação com a utilização do CadÚnico como ferramenta ligada ao atributo de efetividade.

3.1.2 Condicionalidades

Para se beneficiarem das transferências de renda, os favorecidos devem cumprir condicionalidades nas áreas de saúde e educação. A utilização de condicionalidades nestes campos também pode ser considerada elemento componente do leque de capacidades técnico-administrativas do PBF. A adoção de uma racionalidade indutora – e premial – de comportamento no campo da política social brasileira marca uma inovação de gestão no Estado de bem-estar brasileiro, além de ser peculiar também no campo das transferências condicionadas de renda. No caso do PBF, conforme aponta Bastagli (2009), o descumprimento das condicionalidades pelo beneficiário não suspende seu benefício de imediato. Ao contrário, é um sinal de que, possivelmente, ele está enfrentando dificuldades para cumpri-las.

3.1.3 Índice de gestão descentralizada

Outro exemplo de capacidade técnico-administrativa do PBF é o índice de gestão descentralizada (IGD), criado em 2006, como resultado de aperfeiçoamentos no programa. Trata-se de um índice numérico que varia de 0 a 1 e que avalia a qualidade e a atualização das informações do CadÚnico e a assiduidade e integridade das informações sobre o cumprimento das condicionalidades das áreas de educação e saúde por parte das famílias beneficiárias.²⁵ Seu objetivo é avaliar mensalmente a qualidade da gestão do PBF e do CadÚnico em cada município e, a partir dos resultados identificados, oferecer apoio financeiro para que os municípios melhorem sua respectiva gestão. Com base neste indicador, o MDS repassa recursos aos municípios para incentivar o aprimoramento da qualidade da gestão do PBF, em nível local, e contribuir para que os municípios executem as ações sob sua responsabilidade.²⁶ Dado que o Brasil tem mais de 5.500 municípios que aderiram ao PBF por meio de termos de adesão e que muitos deles não têm capacidade administrativa ou financeira para desincumbir-se

25. O Índice de gestão descentralizada (IGD) do município é calculado com base em quatro variáveis: taxa de cobertura de cadastros, taxa de atualização de cadastros, taxa de crianças com informações de frequência escolar e taxa de famílias com acompanhamento das condicionalidades de saúde.

26. Os municípios podem utilizar o recurso do IGD para apoio à gestão do PBF e para o desenvolvimento de atividades com as famílias beneficiárias – entre elas a gestão de condicionalidades e de benefícios, o acompanhamento das famílias beneficiárias, o cadastramento de novas famílias, a atualização e revisão de dados, a implementação de programas complementares nas áreas de alfabetização e educação de jovens e adultos (EJA), capacitação profissional, geração de trabalho e renda, desenvolvimento territorial e fortalecimento do controle social do PBF.

sozinhos das obrigações que a adesão lhes traz, o IGD, simultaneamente, serve ao propósito de ajudar a cobrir os custos de implementação do programa no nível local, mas também introduz mecanismos de incentivo e recompensa baseados em *performance*. Esses mecanismos, por sua vez, são descritos pela literatura como uma forma de solucionar problemas do tipo agente-principal na implementação de um programa de larga escala em um contexto de descentralização.²⁷ O IGD, assim como as condicionalidades, no caso dos beneficiários, é um mecanismo novo de indução comportamental das cidades brasileiras.²⁸ Vale mencionar que, além de ser utilizado pelas instâncias locais do PBF, seus recursos também têm servido aos conselhos municipais de assistência social, bem como aos Centros de Referência da Assistência Social (Cras).²⁹

3.2 Capacidades políticas no Bolsa Família

Para Sonia Draibe, os conselhos (federais, estaduais e municipais) de política pública trazem consigo uma nova institucionalidade e novas dinâmicas de gestão pública: apoiam-se no potencial de funcionar como canais e espaços de negociação e construção de consensos eficazes tanto na relação sociedade civil/governo, quanto entre partes da sociedade que, de outro modo, não se encontrariam.³⁰

Como mencionado, para aderir ao PBF, os municípios brasileiros devem, conforme os termos de adesão que celebram com o MDS, criar ICS, órgãos que realizarão o controle social do programa – alternativamente, podiam, como de fato ocorreu na maior parte dos casos, utilizar outros conselhos municipais para fazer as vezes das ICS. Este foi o modo pelo qual a gestão federal do PBF, inspirada nos conselhos do Fome Zero, procurou induzir as cidades brasileiras a fomentar a participação, além da avaliação e da fiscalização. O MDS descreve o controle social realizado pelas ICS como “uma parceria entre Estado e sociedade que possibilita compartilhar responsabilidades e proporciona transparência às ações do poder público, buscando garantir o acesso das famílias mais pobres à política de transferência de renda”.³¹

No arranjo político-institucional do PBF, a principal atividade das ICS é o acompanhamento cotidiano do programa no município, em especial no que diz respeito a assuntos como o cadastramento de beneficiários elegíveis, a gestão dos

27. Ver Lindert *et al.* (2007, p. 31).

28. Uma crítica ao IGD como ferramenta fomentadora da efetividade poderia ser formulada da seguinte forma: ao privilegiar municípios com maior pontuação, o índice termina premiando, justamente, as administrações locais mais capacitadas para gerir o PBF. Ao fazê-lo, estaria deixando de apoiar os municípios menos equipados para tanto – e que, talvez, mais precisem desses recursos.

29. Os Centros de Referência da Assistência Social (Cras) são unidades descentralizadas responsáveis pela organização e oferta de serviços de proteção social básica nas áreas de vulnerabilidade e risco social.

30. Draibe (1998, p. 9) e, em linha semelhante, Hevia (2011, p. 207).

31. Para mais informações, ver: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controlesocial>>. Em 2008, o MDS preparou um documento minucioso intitulado *Guia de atuação das instâncias de controle social* (Brasil, 2008).

benefícios e das condicionalidades, a fiscalização das ações, o esforço de identificação das famílias pobres do município, a avaliação da disponibilidade e da qualidade dos serviços de educação, saúde e assistência social na cidade, bem como a fiscalização e a apuração de denúncias e incentivo à participação da comunidade.³²

Como dito, de forma análoga aos conselhos municipais da assistência social, as ICS têm de ser permanentes, paritárias, representativas, intersetoriais e autônomas, o que significa que devem ser formadas por igual quantidade de conselheiros representantes do governo e da sociedade civil, assegurar a participação de representantes das áreas de assistência social, saúde e educação, além de, em termos decisórios, serem independentes em relação ao poder político ou à burocracia local. Percebe-se, também, que elas foram concebidas para servir como *loci* nos quais demandas da sociedade são vocalizadas de forma participativa, mas também – e, quiçá, sobretudo – como estruturas governamentais e capilarizadas de implementação, aperfeiçoamento, controle concreto e calibragem das ações do PBF. Assim, pode-se dizer que as tarefas que foram atribuídas a elas revelam que as ICS dependem não apenas a participação social no PBF, como também, no limite, parte de sua própria efetividade.³³

3.3 Capacidades em ação

Nesta parte, procura-se compreender como, do ponto de vista concreto – *in action*, para usar a conhecida expressão do realismo jurídico norte-americano –³⁴ se estruturam e se relacionam capacidades técnicas e capacidades políticas no PBF. Ao fazê-lo, parte-se do pressuposto de que, mesmo que sejam consideradas complementares, efetividade e legitimidade – ou, mais especificamente, capacidades técnicas e capacidades políticas – não são, nas experiências reais, construídas ou fomentadas simultaneamente e na mesma intensidade.

Um leitura possível é a de que, na primeira década de implementação do PBF, capacidades técnicas tiveram precedência em relação a capacidades políticas. Ao longo das entrevistas realizadas, alguns dos gestores se referiram ao fato de que o PBF precisava, sobretudo nos seus primeiros anos, ser posto em marcha com alguma rapidez. Como afirmaram, era preciso poder contar com uma agilidade “que só a centralização de decisão é capaz de fornecer”,³⁵ para usar as palavras de um deles.

32. Conforme as orientações contidas no manual intitulado: *Capacitação para o controle social nos municípios: assistência social e Programa Bolsa Família* (Brasil, 2010).

33. Por isso, as instâncias de controle social (ICS) podem ser consideradas, simultaneamente, interfaces de contribuição – pelas quais a sociedade informa o Estado –, de transparência – pelas quais o Estado informa a sociedade civil – e comunicativas – e pelas quais a sociedade e o Estado se informam mutuamente. Esta distinção está em Hevia e Vera (*apud* Souza e Pires, 2010).

34. Para o jurista realista norte-americano Roscoe Pound, o *law in the books* se distingue do *law in action*. O primeiro se refere às normas que pretendem governar as relações entre os homens, ao passo que o segundo diz respeito àquelas normas que efetivamente as governam, explica Pound (1910, p.15).

35. Informação oral.

Como já mencionado, era preciso modelar um programa efetivamente novo, que não trouxesse consigo a carga das experiências negativas passadas – sejam elas ligadas ao Fome Zero, sejam ligadas aos traços clientelistas arraigados da assistência social. Assim, a partir do aprendizado acumulado com experiências locais de transferência de renda e pela emulação de mecanismos desenvolvidos em outras políticas, a gestão do PBF teria se concentrado em construir meios pelos quais pudessem ser alcançados bons parâmetros de focalização, em oposição a casos de “vazamento” verificados no passado.³⁶

Como resultado disso, ao longo de quase toda a segunda metade da década de 2000, em busca de agilidade e consistência, soluções negociadas entre gestores públicos em âmbitos intraburocráticos centralizados deram a tônica da implementação do PBF.³⁷ Nessa interação, o MDS, como responsável direto pelo programa, se valeu, instrumentalmente, de tais âmbitos – as CIBs e as CITs – para consulta e negociação – mas não para deliberação, diga-se.

Assim, pode-se cogitar que, no PBF, de certo ponto de vista, aspectos de legitimidade – isto é, ligados ao desafio de formular, implementar e coordenar políticas em interação com a sociedade civil – apresentam um “atraso relativo” em relação a aspectos de efetividade, de modo que, se, por um lado, o programa tem sido reconhecido em termos técnico-administrativos como uma experiência bem-sucedida (inovadora, flexível e efetiva),³⁸ pelo lado das capacidades políticas, para novamente usar a expressão de um entrevistado, “ainda constrói seus caminhos de legitimação”.³⁹

Outra forma de enxergar a questão se centra na ideia de que não teria havido precedência da efetividade à custa da legitimidade, pois, ao insular o PBF, o que o governo queria era, justamente, legitimá-lo. Em outras palavras, o insulamento e a centralização iniciais serviriam para conter a discricionariedade que poderia, caso não houvesse “blindagem”, contaminar o PBF com práticas associadas à chamada “política de balcão”, que marcou o período pré-1988 e ainda deixa traços visíveis em muitas cidades brasileiras. Trata-se de uma forma certamente distinta de conceber a legitimidade.

36. Ver, sobre críticas ao Fome Zero, Yazbek (2004) e Hall (2006, p. 696). O autor agradece a Renata Bichir também por esta observação a respeito do modo como o PBF, pretendendo se distanciar de experiências mal-sucedidas – no caso de transferências de renda marcadas por erros de inclusão e erros de exclusão –, pode ter privilegiado capacidades técnicas.

37. Nas palavras de Lício (2012, p. 327): “diversos fatores indicam ter influenciado a adoção inicial de um modelo de gestão centralizado pelo PBF. A CF de 1988 colocou o enfrentamento da pobreza como um dos objetivos da República, de competência comum a todos os entes federativos, prevendo recursos financeiros específicos, sem contudo precisar como se daria a cooperação entre os níveis de governo para tanto. Além disso, o desenvolvimento das políticas de enfrentamento da pobreza anteriores ao PBF e, de forma mais específica, os programas de transferência de renda por ele unificados, tradicionalmente caracterizaram-se pela centralização e fragmentação. Outro fator consiste na constatação da frágil capacidade financeira, em geral, e baixa capacidade institucional da área de assistência social nos governos municipais, a quem foi atribuída a tarefa de gestão do programa”.

38. Sobre certos atributos que traduzem capacidade técnica do PBF: inovação institucional, orquestração, coordenação e flexibilidade, ver Lindert *et al.* (2007), Soares, Ribas e Osório (2007), Soares (2011), Bichir (2011) e Coutinho (2013).

39. Informação oral.

Também se pode pensar no argumento segundo o qual o PBF vem se legitimando *a posteriori* pelos resultados efetivos que produz. Esta outra visão de legitimidade foi igualmente vocalizada nas entrevistas, o que descortina a compreensão de que um programa complexo como este precisa ser estruturado em círculos burocráticos e centralizados menores para, em seguida, ser discutido com as demais instâncias federativas e com a sociedade.

Em qualquer das visões mencionadas sobre o que vem a significar a dimensão de legitimidade do PBF, o que as entrevistas revelam é a percepção de que não houve, nem há, tensão ou *trade-off* permanente ou insolúvel entre efetividade e legitimidade – seja como resultado de uma relação de precedência, seja de acordo com a visão de que o insulamento tecnocrático assegura legitimidade, seja por meio da compreensão de que a legitimidade se dá, ao menos em parte, pelo resultado da política.

Resta saber se há, entre as capacidades políticas e técnicas do PBF – ou entre as que compõem o arranjo político institucional da assistência social –, relações de complementaridade ou sinergia.⁴⁰ A resposta é positiva no sentido de que se podem vislumbrar ganhos potenciais de capacidade estatais para o desenvolvimento – seja na perspectiva de gestão interna do PBF, seja em sua relação com a assistência social.

A seguir serão discutidos dois exemplos concretos, um na “ponta” outro no “topo”. O primeiro revela o entrelaçamento integrador do PBF com a assistência social no plano municipal – a depender do porte da cidade, em maior ou menor escala – e o segundo, uma sinergia potencial a ser aproveitada, diz respeito à possibilidade do PBF valer-se da interface deliberativa que são as conferências nacionais da assistência social.⁴¹

3.3.1 Entrelaçamento na ponta

Como já dito, para aderir ao PBF, as prefeituras brasileiras não precisaram, necessariamente, criar um novo órgão de controle social. Um conselho já existente no município – por exemplo, o de assistência social, da criança e do adolescente ou da cidade – pode ser encarregado do controle social, são as chamadas *instâncias designadas*. Quando isto ocorre, o conselho ou comitê passa a acumular as funções do PBF com as anteriormente desempenhadas.

40. A questão levantada dialoga com a abordagem proposta por Gomide e Pires (2012), nos seguintes termos: “[a]o se inquirirem as capacidades estatais contemporaneamente necessárias à produção de políticas bem-sucedidas de desenvolvimento, a questão central passa a ser como e por meio de quais arranjos institucionais as possíveis complementaridades entre democracia e ação do Estado podem ser equacionadas, seja pela neutralização e equilíbrio de tensões, ou por sua transformação em sinergias”.

41. O conceito de interface diz respeito a espaços constituídos por sujeitos que travam relações assimétricas com outros sujeitos, delimitando, com isso, um espaço de conflito, de negociação e de disputa. “Quando os encontros se dão entre sujeitos sociais, se fala de interfaces sociais; quando eles se dão entre atores do tecido do Estado se fala de interfaces estatais e, da mesma forma, quando as relações se dão entre atores sociais e estatais falo de interfaces sócio-estatais” (Vera, 2008, p. 6). Ver, ainda, para o caso brasileiro, Pires e Vaz (2012).

Segundo dados apresentados pelo MDS, obtidos com bases nos termos de adesão dos municípios ao PBF, as ICS estão presentes na quase totalidade das cidades do país da seguinte forma: as ICS especificamente criadas para o PBF correspondem a 39% das instituições de controle social existentes, enquanto as instâncias designadas correspondem a 61%. Entre as designadas, os conselhos municipais de assistência social funcionam, em 92% dos casos, como ICS do PBF.⁴²

É revelador o fato de que cerca de dois terços das unidades de controle social do PBF utilizam as estruturas da assistência social para operar localmente o programa, buscando ainda realizar seu controle social. Este fato indica, entre outras coisas, que o PBF e a assistência estão amalgamados na “ponta” de seus respectivos arranjos político-institucionais, onde se unem por meio do “guarda-chuva” institucional do Suas. Por isso, parece ser importante saber qual é o perfil dos conselhos de assistência social no país, pois são eles que, na prática, têm servido majoritariamente como sedes das instituições participativas para o PBF.⁴³ Por seu intermédio, de forma particularmente importante em municípios pequenos e pobres, o PBF se capilariza e pode tentar promover algum potencial deliberativo.

O Censo Suas 2010, voltado a colher dados da assistência social, mostra que a quase totalidade dos municípios do país possui secretarias de assistência social e que, em 72,6% dos casos, há órgãos exclusivos para esse campo.⁴⁴ O documento também revela que o grau de institucionalidade da assistência social no nível local é, para padrões brasileiros, significativo, utilizando para isso, como *proxy*, a existência de subdivisão administrativa em áreas, o que seria revelador de algum grau de complexidade administrativa. O Censo Suas mostra que, nas subdivisões administrativas existentes nos conselhos municipais da assistência, aquelas cuja rubrica corresponde a “*gestão do PBF*” são as mais frequentes, representando 74% dos casos.⁴⁵

Consistente com isso, o referido censo mostra também que, quanto às atividades e às ações realizadas pelos conselhos de assistência social, nos municípios de

42. Ver apresentação de Camile Mesquita, assessora técnica da coordenação geral do PBF. Os *slides* da apresentação estão disponíveis em: <<http://goo.gl/qmGVpP>>.

43. Não foi possível encontrar estudos ou avaliações específicas a respeito da implementação das ICS do PBF. Diferentemente do caso da assistência social, no qual se pode contar com o Censo Suas como fonte de informações, quando se trata do PBF, pouco material foi produzido ou está disponível. Uma exceção é o relatório *Estudos de caso sobre controle social do Programa Bolsa Família* (Brasil, 2009). Esse estudo aponta o fato de que “as debilidades identificadas no controle social do Programa Bolsa Família não apresentaram especificidades”, uma vez que “seguem as mesmas tendências de problemas encontrados nos conselhos gestores de diversas outras políticas sociais (...). A saber: a existência de uma tradição centralizadora e autoritária dos governos; os problemas de difusão e acesso de informação por parte de conselheiro e beneficiários, um conjunto de valores políticos que prima pela hierarquia e personalismo” (Brasil, 2009).

44. “Já em 2005”, afirma Bichir (2011, p. 148), “havia conselhos municipais de assistência social em 98,8% dos municípios brasileiros, sendo que 94,8% destes tinham caráter deliberativo, isto é, podiam decidir sobre a implantação de políticas e a administração de recursos relativos à sua área de atuação, sendo que este percentual era maior nos municípios mais populosos”.

45. O Censo Suas revela, ainda, que mais da metade das situações atendidas pelos Cras dizem respeito a famílias em descumprimento de condicionalidades do PBF.

pequeno porte, as atividades de acompanhamento e fiscalização do PBF assumem maior importância, representando 93% das ações adotadas no campo da assistência. Já no caso dos municípios maiores, sobressaem-se as atividades de cunho deliberativo e de fiscalização. Isto quer dizer, em síntese, que quanto menor o município, mais intensa tende a ser a utilização dos conselhos da assistência social pelo PBF.

O fato de municípios menores e pobres dependerem mais intensamente das estruturas e instituições administrativas e participativas da assistência social para dar conta de suas tarefas de implementação do PBF não chega a surpreender. É bem sabido que, no Brasil, cidades menores tendem a ter capacidades institucionais e de gestão mais frágeis. Como explica mais uma vez Renata Bichir (2011, p. 161) em seu estudo sobre capacidades institucionais locais no PBF:

[D]e maneira geral, os dados (...) indicam que há maiores capacidades institucionais nos municípios de maior porte, especialmente naqueles com mais de 500 mil habitantes (...). Essas maiores capacidades são representadas pela presença de secretarias exclusivas para a área da assistência social, maior presença de regulamentação municipal da área, melhor qualificação dos recursos humanos e mais infraestrutura de equipamentos, entre outros aspectos.

Pode-se concluir que a participação e o controle social no PBF, em especial nos municípios dotados de menor capacidade administrativa, dependem significativamente das estruturas preexistentes da assistência social, em particular secretarias e conselhos municipais de assistência social, mais institucionalizados e mais fortes em termos de *policy community* – isto é, no sentido de contar com comunidades políticas compostas por atores orgânicos, pertencentes ou não ao governo (membros do Executivo e Legislativo, acadêmicos, consultores, membros de grupos de interesse, entre outros), que têm em comum o interesse e a preocupação com as questões e os problemas dessa área.⁴⁶ Quando se trata da rede de Cras, por sua vez, a regra vale para municípios de porte maior: em cidades grandes e médias os Cras são largamente utilizados pelo PBF – quanto a isto, o Censo Suas aponta o fato de que mais da metade das situações atendidas pelos Cras (58,9%) dizem respeito a famílias em descumprimento de condicionalidades do PBF.

É possível notar, entretanto, que os conselhos municipais da assistência social têm tido suas funções impactadas positivamente pelo PBF: uma vez que, como as ICS, também podem receber recursos do IGD, terminam por se beneficiar de um instrumento originário das capacidades técnico-administrativas do PBF para se institucionalizarem.

46. Uma definição de *policy community* está em Cunha (2009, p. 118). Para essa autora, conselhos municipais da assistência social possuem a “forte presença de uma *policy community*, formada por atores sociais e políticos, que transita nos três níveis de governo” (Cunha, 2009, p. 308).

Em um estudo sobre participação, *accountability* e desempenho institucional das ICS do PBF, Spinelli (2008) chega ao seguinte diagnóstico: em inúmeras cidades brasileiras com reduzida capacidade administrativa, o grau de institucionalização das ICS é baixo; há deficiências no treinamento e na capacitação dos conselheiros que as compõem – tanto os oriundos da sociedade civil, quanto os que representam o governo local; há gargalos na divulgação de informações básicas sobre o controle social em cidades de reduzido índice de desenvolvimento humano (IDH), tendo em vista os baixos níveis de acesso à educação das populações atendidas; existem severas limitações materiais e estruturais que comprometem as condições de trabalho das ICS; e, de um modo geral, verifica-se “uma enorme distância entre o potencial que os conselhos locais de políticas públicas possuem e a atividade que essas instâncias têm, de fato, desempenhado” (Spinelli, 2008, p. 104).

No campo da assistência, a situação parece distinta: em um estudo sobre a efetividade deliberativa dos conselhos municipais da assistência social, Cunha (2009) conclui que, a despeito de haver entraves – sendo um deles o fato de ocorrer, na área de assistência social, uma dualidade entre a velha cultura política conservadora e elitista e a nova cultura democrático-participativa –, a maioria dos conselhos de assistência social estudados situa-se em um “grau médio de efetividade deliberativa” (*op. cit.*, p. 311) e que seu grau de institucionalidade e tempo de existência revelaram-se determinantes como variáveis dessa efetividade. Em outro estudo, Avritzer *et al.* (2009, p. 139), na mesma linha, concluem “os conselhos municipais de assistência social, em geral, estão exercendo com média efetividade a função deliberativa prevista no seu ordenamento jurídico, com casos de baixa efetividade”.

Esses dados indicam que, do ponto de vista administrativo, a assistência social é mais institucionalizada na “ponta”, em relação ao PBF, assim como suas instâncias participativas parecem ser mais dotadas de potencial deliberativo e *policy community*. Como em municípios pequenos e pobres ocorre coincidência entre instituições locais da assistência e do PBF, a conclusão é que, ao menos para estes, há ganhos qualitativos (deliberativos e participativos) decorrentes do entrelaçamento. Além disso, ao se levar em conta, nesse cenário, o fato de que o IGD – uma ferramenta associada à ideia de capacidade técnica – tem sido utilizado para empoderar e catalisar o processo de institucionalização da ponta – seja nos conselhos municipais da assistência, seja nos Cras –, tem-se que não apenas há sinergias importantes entre o PBF e a assistência, como também, no caso do primeiro, entre suas capacidades técnicas e suas capacidades políticas.

3.3.2 Potencial participativo no topo

As conferências nacionais são instituições participativas de deliberação sobre políticas públicas, no nível nacional de governo, que são convocadas pelo governo federal.⁴⁷ Podem ser, também, consideradas interfaces socioestatais, isto é, “espaços de intercâmbio e conflito em que certos atores se relacionam de forma intencional e não causal” (Hevia e Vera *apud* Souza e Pires, 2010, p. 5). Em outras palavras, conferências nacionais podem ser entendidas e, na prática, utilizadas como *loci* deliberativos para políticas públicas de vários tipos ao agregar a elas, de forma desejável, legitimidade.

Foi mencionado que cabe ao CNAS convocar conferências nacionais da assistência social, cujas plenárias têm caráter deliberativo. Tendo isso em mente e adotando a suposição de que há entre o campo da assistência social e o PBF potenciais sinergias, questiona-se se não seriam também as conferências nacionais de assistência social ocasiões nas quais o PBF poderia obter ganhos em termos de capacidades políticas, em uma espécie de *comensalismo* – isto é, pela utilização de um espaço pré-instituído no campo da assistência e do Suas, em um sentido mais amplo.

Para responder a essa questão, é necessário entender como o PBF é tematizado nas conferências nacionais da assistência social, se é que de fato delas faz parte. Um estudo das atas dessas conferências desde 2003 – quando foi anunciado o PBF – revela que o PBF é muito pouco tematizado, como regra.⁴⁸ Há poucas e pontuais menções ao programa e, em alguns casos (em 2007 e 2009), ele sequer é referido nas atas.

Isso revela que, a despeito de existirem como *loci* potencial de participação e deliberação – isto é, de exercício de capacidades políticas –, as conferências nacionais não são utilizadas tanto quanto poderiam para discutir ou deliberar a respeito do PBF. Este fato parece confirmar a suposição de Souza e Pires de que as conferências, como tipo de interface, têm sido pouco utilizadas pelos programas “como meio de relação com a sociedade (apenas 15% dos programas federais declararam utilizá-la)”. Isto porque, por um lado, explicam, “os gestores públicos podem considerar outras interfaces socioestatais como mais adequadas à relação com a sociedade. Por outro lado, as conferências podem ainda não ter sido compreendidas e utilizadas. Ambas as possibilidades indicam desafios na gestão das interfaces socioestatais” (Souza e Pires, 2012, p. 24).

Seja como for, o potencial participativo e deliberativo desses encontros não deve ser desprezado. No processo de construção do Suas, em que PBF e assistência social devem convergir no sentido de compor um sistema, as conferências nacionais

47. Avritzer (2012, p. 8).

48. Desde 1995, já houve nove conferências nacionais de assistência social. Informações disponíveis em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais>>.

da assistência social podem ser vistas como fonte de sinergias e externalidades positivas de gestão para ambas as políticas. Mesmo que delas não participem significativamente os beneficiários dessas políticas – como mostra Avritzer (2012, p. 13), “não são os mais pobres que participam, mas as pessoas na média de renda da população brasileira e, em geral, com escolaridade mais alta que a média” –, as conferências representam oportunidades valiosas a serem mais bem aproveitadas se houver a intenção de tornar o PBF menos insulado.

4 CONCLUSÕES

Neste capítulo, depois de breve resumo dos elementos da nova institucionalidade de política social brasileira, procurou-se mostrar como o PBF e a assistência social, com seus respectivos arranjos político-institucionais, estruturaram-se como políticas públicas unidas na ponta e separadas administrativamente no topo, a despeito de comporem o Suas. Argumentou-se, também, que o PBF, reconhecido por suas inovações no campo das capacidades técnico-administrativas associadas à dimensão de efetividade, nos primeiros anos de sua implementação, pode ter preterido a dimensão de legitimidade, tendo mobilizado meios para implementar decisões de forma centralizada e coordenada no nível de gestão federal.⁴⁹ Ilustrativo disso é o fato de seus gestores terem negociado uma série de medidas importantes – como os termos de adesão dos municípios ao PBF, ao IGD e a programas de capacitação – nas CIBs e CITs, compostas por técnicos que, uma vez tendo sacramentado pactos nesses âmbitos, não podem renegociá-los com toda liberdade com representantes da sociedade civil posteriormente. Interessante notar que se, de um lado, isto tornou o PBF de certo modo “deficitário” em termos de capacidades políticas, de outro lado, o aproximou do campo da assistência social, estimulando consensos e interlocuções entre duas políticas de cultura de gestão diferentes.

Diante do desafio, que parece indispensável enfrentar, de pensar em meios pelos quais o PBF e a assistência social possam se beneficiar reciprocamente das sinergias que têm na missão mais ampla e sistêmica de consolidar o Suas, foram discutidos dois exemplos potencialmente ricos: a utilização dos conselhos da assistência social pelo PBF em um número significativo de municípios brasileiros e o potencial de participação deliberativa do qual o PBF pode se valer se as conferências nacionais da assistência social se predispuerem a tematizá-lo mais frequente e diretamente.

Retornando à abordagem segundo a qual as políticas públicas podem ser, com ganhos analíticos, enxergadas de acordo com suas capacidades técnicas e

49. Para Licio (2012, p.180), a “articulação entre uma iniciativa centralizada (PBF) e outra descentralizada (Suas) foi a opção do governo federal para dar conta da nacionalização do programa com boa cobertura e focalização, viabilizada pelo reconhecimento da dependência do poder de implementação dos municípios, a partir da emergência de diversos problemas de coordenação do governo federal quanto aos procedimentos realizados no nível local, que ocorria sob um padrão de relações intergovernamentais hierarquizado”.

políticas, o que parece estar em curso no caso do PBF é um caso no qual, mais que tensões e rivalidade, o que se enxerga é uma dinâmica pela qual o impulso inicial de insulamento para a construção – mediada por pactuação intraburocrática – de suas capacidades técnicas tem sido, em momentos posteriores de implementação, utilizado, ainda que não de forma intencional, para contribuir com a construção e a institucionalização de capacidades políticas por meio da utilização de estruturas da assistência social. Vale notar que também ganha com isso a assistência social, à medida que, com o entrelaçamento na ponta, suas estruturas passam a ser alimentadas com recursos do PBF. Que este processo, enfim, se torne objeto de maior atenção, se aprofunde e suba para o topo, nas esferas deliberativas das conferências nacionais da assistência social. Isto seria, pode-se dizer, um desejável ganho qualitativo em direção à ideia de focalização no universalismo (*targeting within universalism*).

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo *et al.* **Democracia, desigualdade e políticas públicas no Brasil**. Relatório de pesquisa do Projeto Democracia Participativa. Belo Horizonte: FINEP, 2009. v. 2.

_____. **Conferências nacionais**: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.739).

BASTAGLI, Francesca. **From social safety net to social policy?** The role of conditional cash transfers in welfare state development in Latin America. [s.l.]: International Center for Inclusive Growth (IPC), 2009. (Working Paper, n. 60).

BICHIR, Renata Mirandola. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais**. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BOSCHI, Renato. Estado desenvolvimentista no Brasil: continuidades e incertidumbres. **Ponto de vista**, Santa Catarina, n. 2, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Guia de atuação das instâncias de controle social**. Brasília: MDS, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/kOyINL>>.

_____. **Estudos de caso sobre controle social do Programa Bolsa Família**. Brasília: FEC/DataUFF, abr. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/4ryDH9>>.

_____. **Capacitação para controle social nos municípios**: assistência social e Programa Bolsa Família. Brasília: Sagi; SNAS, 2010.

COUTINHO, Diogo R. Decentralization and coordination in social law and policy: the Bolsa Família Program. *In*: TRUBEK, David *et al.* (Ed.). **Law and the new developmental state**: the Brazilian experience in Latin American context. Cambridge University Press, 2013.

COUTO, Berenice Rojas *et al.* **O Sistema Único de Assistência Social**: uma realidade em movimento. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Efetividade deliberativa**: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997-2006). 2009. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

DRAIBE, Sonia Miriam. **Nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais**: os conselhos nacionais de políticas setoriais. Campinas: NEPP/UNICAMP, 1998. (Caderno de Pesquisas do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, n. 35).

_____. **The national social policies system in Brazil**: construction and reform. Campinas: NEPP/UNICAMP, 2002. (Caderno de Pesquisas do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, 53).

_____. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo social**, n. 15, v. 2, p. 63-101, 2003.

DRAIBE, Sônia M.; RIESCO, Manuel. Estado de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação? **Sociologias**, v. 13, n. 27, maio/ago, 2011.

DRAIBE, Sonia M.; WILNÊS, Henrique. *Welfare State*, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **Revista brasileira de ciências sociais**, n. 6, 1998.

DRC – DEVELOPMENT RESEARCH CENTRE ON CITIZENSHIP, PARTICIPATION AND ACCOUNTABILITY. **Blurring the boundaries**: citizen action across states and societies. A summary of findings from a decade of collaborative research on citizen engagement. Brighton, UK, 2011, 52p.

EDIGHEJI, Oghenemano Emmanuel. **The state, state-society relations and developing countries' economic performance**. 2007. Thesis (Philosophiae Doctor) – Norwegian University of Science and Technology, Trondheim, 2007.

EVANS, Peter. **The capability enhancing developmental state**: concepts and national trajectories. *In*: CONFERENCE UNITED NATIONS RESEARCH INSTITUTE FOR SOCIAL DEVELOPMENT (UNRISD)-KOREA INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY (KOICA). Seoul, Korea. Oct. 13th, 2011.

FAGNANI, Eduardo. **Política social no Brasil (1964-2002):** entre cidadania e caridade. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI. **Boletim de análise político-institucional**, Brasília, n. 2, 2012.

_____. Arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento. **Boletim de análise político-institucional**, Brasília, n. 3, 2013. Mimeografado.

HALL, Anthony. From Fome Zero to Bolsa Família: Social Policies and Poverty Alleviation under Lula. **Journal of Latin American studies**, v. 38, 2006.

HEVIA, Felipe J. Relaciones sociedad-Estado, participación ciudadana y clientelismo político en programas contra la pobreza. El caso de Bolsa Familia en Brasil, **América Latina hoy**, Salamanca, v. 57, 2011.

HEVIA, Felipe; VERA, Ernesto Isunza. La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México. *In*: OLVERA, Alberto J. (Coord.). **La democratización frustrada**. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México. México: Ciesas; Universidad Veracruzana, 2010.

JACCOUD, L.; HADJAB, P.; CHAIBUB, P. Assistência social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Vinte anos da Constituição Federal, v. 1, n. 17, 2009.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O estado de bem-estar social na idade da razão**. Rio de Janeiro: Campus, 2012.

LICIO, Elaine Cristina. **Para além da recentralização:** os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010). Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

LICIO, Elaine Cristina; MESQUITA, Camile Sahb; CURRALERO, Claudia Regina Baddini. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. **Revista de administração de empresas**, v. 51, n. 5, p. 458-470, 2011.

LINDERT, Kathy *et al.* **The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família Program:** implementing conditional cash transfers in decentralized context. The World Bank, 2007. (Social Protection Discussion Paper, n. 709).

OFFE, Claus. Legitimacy versus efficiency. *In*: Keane, John B. (Ed.). **Contradictions of the welfare state**. The MIT Press, 1986.

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

POUND, Roscoe. Law in books and law in action. **American law review**, v. 44, n. 12, 1910.

PRADO, Mariana Mota. **Institutional Bypass**: An Alternative for Development Reform. 19 April 2011. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1815442>>.

SILVA, Frederico Barbosa; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. *In*: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005.

SILVA, Maria Ozanira Silva; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo. **A política social brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. 6. ed .São Paulo: Cortez, 2012.

SKOCPOL, Theda. Targeting within universalism: Politically viable policies to combat poverty in the United States. *In*: JENCKS, C; PETERSON, P. (Eds.). **The Urban Underclass**. The Brookings Institution, 1991.

SOARES, Fábio Veras. Brazil's Bolsa Família: a review. **Economic & Political Weekly**, v. 46, n. 21, 2011.

SOARES, Fábio Veras; RIBAS, Rafael Perez; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. **Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Família**: cash transfer programmes in comparative perspective. 2007. (International Poverty Center Evaluation Note, n. 1).

SOARES, Serguei. O ritmo da queda da desigualdade no Brasil. **Revista de economia política**, v. 30, n. 3, 2010.

SOARES, Serguei; RIBAS, Rafael Perez; SOARES, Fabio Veras. **Targeting and coverage of the Bolsa Família Programme**: why knowing what you measure is important in choosing the numbers. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), 2010. (Working Paper, n. 71).

SOUZA, Clóvis Henrique Leite; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Conferências como interface socioestatal: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 8., 2012, Gramado, Rio Grande do Sul. **Anais...** Gramado: ABCP, 2012.

SPINELLI, Mário Vinícius Claussen. **Participação, accountability e desempenho institucional**: o caso dos conselhos de controle social do Programa Bolsa Família nos pequenos municípios brasileiros. 2008. Dissertação (Mestrado) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho/Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2008.

VERA, Ernesto Isunza. Interfaces da prestação de contas: para uma comparação do controle social, participação e representação no México e no Brasil. *In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS*, 32., 2008, Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** Caxambu: ANPOCS, 2008.

YAZBEK, Maria Carmelita. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 2, abr./jun. 2004.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CARDOSO JÚNIOR, José Celso; JACCOUD, Luciana. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. *In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo***. Brasília: Ipea, 2005.

CORTES, Soraya Vargas. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. *In: PIRES, Roberto Rocha Coelho (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação***. Brasília: Ipea, 2011.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas sociais brasileiras: um estudo do Programa Bolsa Família. *In: SCHAPIRO, Mario G.; TRUBEK, David. (Org.). **Direito e desenvolvimento: um diálogo entre os BRICS***. São Paulo: Saraiva, 2011.

DRAIBE, Sonia Miriam. Uma nova institucionalidade das políticas públicas? reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. **São Paulo em perspectiva**, v. 11, n. 4, out./dez. 1997.

_____. Brasil: Bolsa Escola y Bolsa Família. *In: COHEN, E.; FRANCO, R. (Coord.). **Tranferencias con corresponsabilidad. Una mirada latino-americana***. México: Flacso, 2006.

DULCI, Otávio S. Bolsa Família e BPC: a formação de uma agenda governamental de avaliação. *In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA REDE MUNDIAL DE RENDA BÁSICA*, 13., 2010, São Paulo, São Paulo. **Anais...** São Paulo: BIEN, 2010.

FAGNANI, Eduardo. **Política social no governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica**. Campinas: UNICAMP, 2011 (Texto para Discussão, n. 192).

FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. *In: PIRES, Roberto Rocha Coelho (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação***. Brasília: Ipea, 2011.

HANDA, Sudhanshu; DAVIS, Benjamin. The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean. **Development policy review**, Londres, v. 24, n. 5, p. 513-536, 2006.

MKANDAWIRE, Thandika. Targeting and Universalism in Poverty Reduction. **Poverty in Focus: International Poverty Centre**, 2006.

NERI. Marcelo Cortes (Coord.). **A geografia das fontes de renda**. Rio de Janeiro: CPS/FGV, 2010. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cps/docs/geofonte.pdf>>.

PRONATEC: MÚLTIPLOS ARRANJOS E AÇÕES PARA AMPLIAR O ACESSO À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

Maria Martha M. C. Cassiolato
Ronaldo Coutinho Garcia

1 INTRODUÇÃO

Todos os países hoje considerados desenvolvidos, em algum momento de suas trajetórias rumo a esta condição, concederam prioridade à formação de uma força de trabalho competente para enfrentar os desafios impostos pela concorrência e pelo progresso técnico. Alguns começaram a fazê-lo no final do século XVIII, mas foi na centúria seguinte que o fenômeno se generalizou. É quando se espalham as escolas de artes e ofícios, os colégios agrícolas, as escolas profissionais, os institutos politécnicos.

Cada qual com seu sistema, França, Bélgica, Holanda, Suíça, Prússia (depois toda a Alemanha), Estados Unidos, Rússia, Japão, conseguiram preparar a mão de obra nacional (em quantidade e qualidade) necessária aos seus respectivos processos de industrialização e, posteriormente, para o provimento dos serviços de suporte e para as atividades burocráticas governamentais e as requeridas pelas grandes empresas privadas em célere crescimento.

Muitas nações que se industrializaram tardiamente fizeram o mesmo durante o século XX. É o caso dos países do centro-leste europeu e, principalmente, do Japão (de novo, no pós-Segunda Guerra Mundial), da Coreia do Sul e Taiwan, a partir da década de 1950. Em todos os casos, a formação técnica foi precedida de intenso esforço em educação convencional, habilitadora da absorção facilitada de conhecimentos técnicos e de novas tecnologias.

Reitere-se que todos esses países investiram também na educação universitária, mas sem deixar de estabelecer diretrizes para que o saber prático tão próprio do ensino técnico fosse capaz de operar os avanços científicos e as exigências de um setor produtivo que recorreria cada vez mais a processos sofisticados, dependentes de competências que vão além da capacidade de executar tarefas em rotina.

O Brasil não conheceu um projeto semelhante caminhando junto com a sua industrialização substitutiva de importações. Mesmo que a primeira escola técnica federal date de 1909, o crescimento da rede de ensino técnico-profissional

não acompanhou a expansão econômica e a diversificação da estrutura produtiva. A escolaridade da força de trabalho brasileira ainda é muito baixa, em que pese o significativo conjunto de ações desencadeadas nos últimos quase vinte anos. As cinco décadas anteriores, nas quais a educação geral e profissional foi negligenciada, não deixam de cobrar o seu preço no presente.

Os dados mais recentes disponibilizados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2011) mostram que 64,9% da população com mais de 15 anos não havia concluído o ensino médio, proporção que cai no contingente economicamente ativo para 53,6%, mas que ainda é muito alta e coloca o país em posição inferiorizada em comparações internacionais.

Do início dos anos 1980 ao começo dos anos 2000, predominaram baixas taxas de crescimento econômico, estancamento da mobilidade social ascendente, acentuada desnacionalização em todos os setores, perda da posição relativa e de competitividade da indústria, perda de densidade em quase todas as cadeias produtivas, extinção da indústria naval, abandono da expansão e modernização da infraestrutura, desmonte da política de desenvolvimento urbano (ordenamento do território, habitação, saneamento e mobilidade), desaceleração (quase extinção) dos programas espacial e nuclear, entre outros. Nesse período, a taxa de desemprego no país praticamente dobrou.

Em 2003, teve início uma trajetória inédita no mercado de trabalho brasileiro: forte criação de novos postos e simultânea formalização dos contratos. A retomada do crescimento econômico, a partir de 2004, provocou, em relativamente pouco tempo, um bom problema: de 2006 a 2007 começaram a aparecer os primeiros indícios de escassez localizada de mão de obra qualificada. O governo federal vinha tomando medidas voltadas à qualificação antes mesmo do fenômeno se manifestar. E será deste conjunto de ações que se originará o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

O governo Lula trouxe consigo um inarredável compromisso de fortalecimento do mundo do trabalho e de inclusão à cidadania dos segmentos inferiorizados da sociedade. O primeiro ano de sua administração foi dedicado a enfrentar uma crise que se manifestava em várias frentes, mesmo assim, cresceu o emprego formal. Ao final daquele ano, foi lançado o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP), com a ambição de aumentar ao máximo o conteúdo local das compras da Petrobras. O plano de negócio da empresa para o quinquênio 2004-2008 previa investimentos equivalentes a quase US\$ 100 bilhões. O programa opera por meio da qualificação profissional, desenvolvimento tecnológico industrial e formação da cadeia de fornecedores. Os estímulos dinâmicos do PROMINP se fizeram sentir além da cadeia do petróleo e gás natural, espalhando-se para a indústria

de confecções, calçados, serviços de alimentação, manutenção, limpeza e vigilância, serviços pessoais diversos, entre vários outros. Somente por conta das compras da Petrobras e da atuação do PROMINP, concretizava-se uma fonte de demanda por educação técnica e tecnológica que o país não estava preparado para atender.

Em 2004, o Brasil registrou uma taxa de crescimento econômico que há anos não acontecia. O crescimento econômico continuou a taxas consideráveis em 2005 e 2006, com a geração de novos postos formais de trabalho sendo superada a cada ano. Por reiteradas vezes, o presidente Lula vocalizou a importância para a sua vida de ter feito um curso de torneiro mecânico no Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai). Ele entendia que ofertar cursos profissionais de qualidade para os trabalhadores pobres seria algo socialmente transformador e economicamente necessário. Daí a decisão de se promover rápida e desconcentrada expansão da rede federal de ensino técnico e tecnológico (médio e superior), o que implicou revogação do Decreto nº 2.208/1997, que impedia investimentos federais na ampliação da própria rede federal de educação profissional.

Ao início do segundo mandato do governo Lula (janeiro de 2007), foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), um grande conjunto de projetos infraestruturais, de transporte coletivo urbano, intervenções urbanas em favelas etc. A crise financeira internacional chegou ao Brasil no final de 2008 e foi enfrentada com o aumento do salário mínimo, a ampliação (em cobertura e valores) do Programa Bolsa Família (PBF), a irrigação de crédito ao consumo e ao investimento pelos bancos oficiais e o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV (habitação popular e saneamento), entre outras medidas.

Essa sequência de ações governamentais estimulou a criação de novos postos de trabalho em um ritmo tal que, mesmo em 2009, quando o produto interno bruto (PIB) conheceu um pequeno crescimento negativo, foram gerados cerca de 1,3 milhão empregos formais – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Ao final do ano anterior, por intermédio da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, foram criados os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs).

Assim, com o mercado demandando protagonismo do Estado na organização da educação profissional e técnica no Brasil e com o governo ciente do contexto oportuno e da necessidade de se criar ambiente competitivo à produção de bens e serviços no país, a organização do PRONATEC veio como resposta a esta demanda.

Por seu potencial transformador das condições de produção e da qualidade da inserção dos trabalhadores no mercado e pelo lugar que ocupa no processo de desenvolvimento, em seu sentido amplo, é importante estudar o programa,

investigando o modo como o arranjo institucional em torno dele tende a levar a determinados resultados e analisando suas capacidades à luz do debate sobre a relação entre democracia e Estado desenvolvimentista.

2 BREVE HISTÓRICO DA CONSTRUÇÃO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA

Em 1909, foram criadas as primeiras dezenove escolas de aprendizes e artífices em várias capitais brasileiras. Ao longo dos anos, se transformaram em liceus industriais e escolas industriais e técnicas, até que, em 1959, passam a ser denominadas Escolas Técnicas Federais (ETFs).

Por sua vez, uma rede de escolas agrícolas, com base no modelo escola-fazenda, foi se constituindo nesse mesmo período. Inicialmente vinculadas ao Ministério da Agricultura, passaram, em 1967, para o então Ministério da Educação e Cultura, tornando-se Escolas Agrotécnicas Federais.

Em 1978, três escolas técnicas federais, no Rio de Janeiro, em Minas Gerais e no Paraná, foram transformadas em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), iniciando um processo de ampliação da oferta de cursos superiores tecnológicos. Durante a década de 1990, várias outras escolas técnicas e agrotécnicas federais tornaram-se CEFETs, formando a base do Sistema Nacional de Educação Tecnológica (SISTEC), instituído em 1994. Os CEFETs estavam presentes na maioria dos estados, à exceção do Acre, Amapá, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal.

3 ANTECEDENTES DA POLÍTICA ATUAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

Contrário à política de expansão da rede federal, o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) lançou, em 1997, uma reforma da educação profissional para separar o ensino profissional do ensino médio regular, que passaram a ser estabelecidos em sistemas paralelos, cumprindo determinação do Ministério da Educação (MEC) de não mais ofertar cursos de ensino médio nas escolas das redes públicas de educação profissional. Foi também criado o Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP), com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), MEC e MTE, para financiar a expansão física da rede de educação profissional, pública (estados e municípios) ou privada, e não mais para expandir a rede federal.

O Decreto nº 2.208/1997 foi alvo de muitas críticas. É importante mencionar que, nessa época, o governo se viu obrigado a editar um decreto em virtude de resistências das mais diversas correntes políticas no Congresso Nacional e na comunidade acadêmica ao Projeto de Lei (PL) nº 1.603, encaminhado em 1996, que tinha o mesmo propósito de separação entre os ensinos técnico e médio regular (Brasil, 2007).

A reforma da educação profissional também foi acusada por muitos (Frigotto, 1999; Giuliani e Pereira, 1998; Kuenzer, 1997; 1998) de ser um projeto de desmonte da rede federal existente, justo no momento em que deveria ser promovido o acesso a um número maior de estudantes. O financiamento da expansão ao setor privado foi considerado uma estratégia de afastamento do Estado de suas obrigações com a educação.

O presidente Lula revogou o Decreto nº 2.208/1997 em 23 de julho de 2004, com a publicação do Decreto nº 5.154. Na exposição de motivos do decreto, é mencionado que o Artigo 39 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) estabelecia que “a educação profissional, integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia, conduz ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva”. Em essência, o Decreto nº 2.208 introduz flexibilidade à educação profissional, especialmente em sua articulação com o nível médio, e dá liberdade às escolas e aos estados de organizar a sua formação, desde que respeitando as diretrizes do Conselho Nacional de Educação (CNE).

O decreto prevê o desenvolvimento da educação profissional por meio de cursos e programas, em três planos: *i*) formação inicial e continuada de trabalhadores – inclusive integrada com a educação de jovens e adultos; *ii*) educação profissional técnica de nível médio; e *iii*) educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação. Superava, assim, a visão dicotômica anteriormente dominante.

Conforme depoimento de dirigente da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) do MEC,

É possível visualizar excelentes resultados com pessoas que fizeram de forma subsequente, com outros que fizeram em concomitância, e com aqueles que fizeram cursos integrados. Então, a restrição não está nisso, mas na qualidade do que é ofertado (entrevista gestor 2 SETEC/MEC) (Cassiolato, Garcia e Santos, 2013).

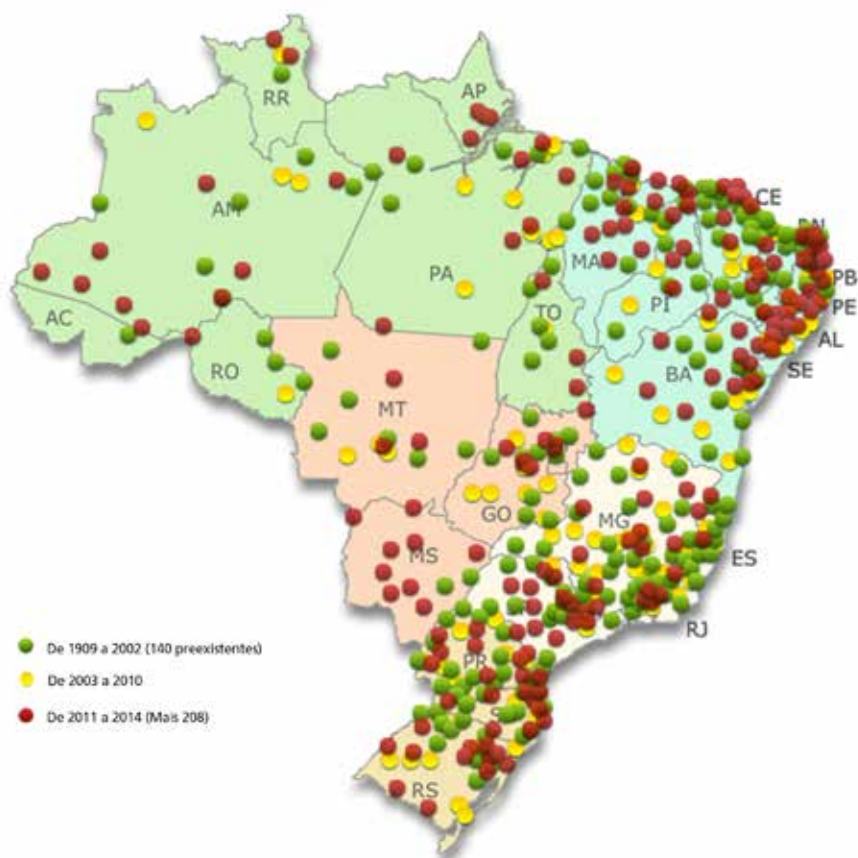
4 A EXPANSÃO DA REDE FEDERAL SOB A ÉGIDE DO NOVO DECRETO

A rede federal está experimentando a maior expansão de sua história. De 1909 a 2002, foram construídas 140 escolas técnicas no país. Entre 2003 e 2010, o MEC entregou à população as 214 previstas no plano de expansão da rede federal de educação profissional. Além disso, outras escolas foram federalizadas.

A expansão da rede federal de escolas técnicas, que começa no governo Lula, em 2005, combina decisão de governo (vontade presidencial) e existência de *expertise* nas escolas técnicas e CEFETs. É um movimento de expansão que visa fazer frente à necessidade de educação profissional tecnológica de qualidade (Cassiolato, Garcia e Santos, 2013).

FIGURA 1

Expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica



Fonte: Oliveira (2013).

Outra importante mudança ocorreu ao final de 2008, quando foi aprovada a Lei nº 11.892, que cria os IFETs, mediante a transformação e integração de CEFETs, escolas agrotécnicas e escolas técnicas existentes. A rede federal ainda é formada por instituições que não aderiram à proposta dos institutos federais, mas também oferecem educação profissional em todos os níveis. No total, são 39 IFETs, dois CEFETs (Minas Gerais e Rio de Janeiro), 25 escolas vinculadas a universidades e a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

BOX 1

Lei nº 11.892/2008 – dos objetivos dos institutos federais

Artigo 7º Observadas as finalidades e características definidas no Artigo 6º desta Lei, são objetivos dos Institutos Federais:

I – ministrar educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados, para os concluintes do ensino fundamental e para o público da educação de jovens e adultos;

II – ministrar cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores, objetivando a capacitação, o aperfeiçoamento, a especialização e a atualização de profissionais, em todos os níveis de escolaridade, nas áreas da educação profissional e tecnológica;

III – realizar pesquisas aplicadas, estimulando o desenvolvimento de soluções técnicas e tecnológicas, estendendo seus benefícios à comunidade;

IV – desenvolver atividades de extensão de acordo com os princípios e finalidades da educação profissional e tecnológica, em articulação com o mundo do trabalho e os segmentos sociais, e com ênfase na produção, desenvolvimento e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos;

V – estimular e apoiar processos educativos que levem à geração de trabalho e renda e à emancipação do cidadão na perspectiva do desenvolvimento socioeconômico local e regional; e

VI – ministrar em nível de educação superior:

a) cursos superiores de tecnologia visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia;

b) cursos de licenciatura, bem como programas especiais de formação pedagógica, com vistas na formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, e para a educação profissional;

c) cursos de bacharelado e engenharia, visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia e áreas do conhecimento;

d) cursos de pós-graduação *lato sensu* de aperfeiçoamento e especialização, visando à formação de especialistas nas diferentes áreas do conhecimento; e

e) cursos de pós-graduação *stricto sensu* de mestrado e doutorado, que contribuam para promover o estabelecimento de bases sólidas em educação, ciência e tecnologia, com vistas no processo de geração e inovação tecnológica.

Fonte: Silva *et al.* (2009).

Os institutos federais apresentam um novo modelo de educação profissional que oferece cursos técnicos de nível médio, cursos superiores de tecnologia, licenciaturas, mestrados e doutorados.

Todos os estados contam com ao menos um instituto federal, com vários *campi*. Dos 39 atualmente existentes, dez deles estão situados em municípios do interior. A oferta de cursos nas instituições é feita em sintonia com os arranjos sociais, culturais e produtivos locais e regionais. Todas as unidades criadas após 2008, sejam institutos federais sejam novos *campi*, passam por processo de audiência pública para definir suas vocações e respectivos cursos.

Entrevista com dirigente da SETEC é esclarecedora:

Na primeira fase da expansão, em 2005, foi prevista a criação de 50 escolas, número ampliado para 64, para atender grandes áreas sem escola federal (Brasília, Mato Grosso do Sul, Amapá e Acre) e UNEDs (Unidade de Ensino Descentralizada) em estados que já tinham escolas, mas possuíam largos espaços sem cobertura. Nessa expansão ainda não havia a estrutura *multicampi*. Existia a escola sede e a UNED. Ocorre que o sistema estava desorganizado porque a sede ficava com todos os recursos, o que gerava até movimentos separatistas pelas UNEDs. Havia um movimento para que várias UNEDs virassem CEFETs e os CEFETs querendo se converter em Universidades Tecnológicas Federais (UTFs). O CEFET do Paraná conseguiu se

transformar em universidade, mas havia vários outros CEFETs (Campos, Química RJ e os de Minas) já com projeto de lei para essa transformação em universidade. E o MEC sentiu nessa pressão por mudança de institucionalidade, um afastamento dos cursos técnicos e uma tendência à elitização, reforçada pelos novos professores contratados, com mestrado e doutorado. Entendemos que estávamos chegando à beira de um caos. E isso exigia que avançássemos rapidamente rumo a uma nova estruturação organizacional (gestor 1 da SETEC/MEC).

A criação dos institutos federais, Lei nº 11.892 de 29 de dezembro de 2008, veio no sentido de organizar a rede para que ela pudesse dar vazão a essa expansão sob uma gestão sistêmica e compartilhada. As agrotécnicas deixaram de ser autarquias, viraram *campi* e assim foi iniciado um processo de implantação de institutos *multicampi* (entrevista gestor 7, SETEC/MEC) (Cassiolato, Garcia e Santos, 2013).

Com estrutura *multicampi*, cada *campus* possui as mesmas atribuições e prerrogativas da sede do instituto, condição para uma atuação sistêmica, necessária ao alcance e cumprimento de objetivos e metas estabelecidos pela SETEC.

Na lei que cria os institutos federais, foi mantido o termo rede, compreendido não somente como um agrupamento de instituições, mas também como forma e estrutura de organização e funcionamento. A denominação de rede federal tem correspondido principalmente a certa identidade que se estabeleceu pelo fato de estas instituições de ensino atuarem de forma orgânica na oferta de educação profissional e tecnológica, estarem subordinadas a um mesmo órgão do MEC, com a mesma fonte de financiamento e sob as mesmas normas de supervisão (Silva *et al.*, 2009).

Os institutos têm uma percepção de rede maior do que a universidade, enquanto instituição. A universidade tem entendimento e prática de rede de grupos acadêmicos, não de instituições. Tem uma ação na expansão dos institutos federais que ajudou muito na institucionalidade em rede que foi a atuação dos Conselhos, consolidados por um histórico marcante como espaço de articulação. Já existiam o CONCEFET (Conselho de Dirigentes dos CEFETs) o CONEAF (Conselho dos Dirigentes das agrotécnicas) e o CONDETUF (Conselho de Dirigentes das escolas técnicas vinculadas às universidades federais, que ainda existem). Com a criação dos institutos, o CONEAF e o CONCEFET se fundiram e se criou o CONIF (Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica). O CONIF reúne os reitores e têm as câmaras dos pró-reitores (ensino, pesquisa, extensão, planejamento, administração) e a câmara de educação no campo, que é um fórum de educação muito ativo (entrevista gestor 7 SETEC/MEC) (Cassiolato, Garcia e Santos, 2013).

Esses conselhos antigos debatiam estratégias comuns de atuação, difundiam inovações didático-pedagógicas desenvolvidas por alguns dos integrantes, socializavam contatos extrarrede, compartilhavam novos conhecimentos adquiridos em suas respectivas práticas etc. Ou seja, funcionavam como um instrumento de coordenação ao mesmo tempo que reforçavam o espírito de corpo e o sentimento

de pertença a um organismo de iguais. Os que resultaram das fusões (pós-IFETs) continuaram a cumprir os mesmos papéis de coordenação, integração e difusão de inovações e consolidação do espírito de rede.

A relação com o MEC continua a mesma, mantendo o sentido de rede e mesmo os institutos oriundos de CEFETs mais antigos, ao ampliarem seus *campi*, adotam também a prática de audiências públicas, pois tem que ofertar cursos adequados às demandas locais e não tem sentido replicar os cursos que já ofertavam. Nesse processo de audiências é natural que cada segmento da sociedade defenda o seu nicho e o papel da escola é mediar essas demandas por cursos, ir ajustando com informações sobre mercado de trabalho (entrevista gestor 6 SETEC/MEC) (Cassiolato, Garcia e Santos, 2013).

O instituto federal será tal qual uma universidade federal em termos de funcionalidade, acesso ao fomento de pesquisa e extensão e todos os programas de apoio dos vários ministérios como qualquer outra universidade federal. Terá reitor e vice-reitor. Só não terá autonomia plena, por ter de cumprir uma missão republicana, ou seja, ampliar a oferta de matrículas de Educação Profissional Técnica e preparar mais professores na área científica para os sistemas educacionais (Colombo, 2008).

Na atual fase III (2011-2014) para expansão da rede federal de ETP, o objetivo é ampliar a presença, assegurando que cada uma das 558 microrregiões brasileiras possa contar com pelo menos um *campus* de instituto federal. Nesta fase, novos critérios passaram a orientar a identificação das localidades a serem contempladas com novas unidades.

BOX 2

Crítérios para localização de campus – Expansão fase III

- Inserção no Programa Território da Cidadania, de modo que haja pelo menos uma unidade da rede federal em cada um destes territórios.
- Municípios populosos e com baixa receita pública *per capita*, priorizando os municípios que compõem o grupo de cidades com mais de 80 mil habitantes e possui receita *per capita* inferior a R\$ 1 mil, o chamado G100; municípios em microrregiões não atendidas por escolas federais, preferencialmente, os que tenham mais de 50 mil habitantes.
- Universalização do atendimento às mesorregiões brasileiras, considerando que em todas elas haja uma ou mais unidades da rede federal.
- Localidades que receberam investimentos vultosos do PAC.
- Municípios com arranjos produtivos locais identificados; entorno de grandes investimentos.
- Municípios com elevado percentagem de extrema pobreza.

Fonte: Brasil (2012).

Conforme consta no Relatório de Gestão SETEC 2011 (Brasil, 2012), as fases I e II do plano de expansão da rede federal, implementadas de 2005 a 2010, permitiram chegar a 354 unidades, às quais serão acrescidas outras 208 unidades no período de 2011 a 2014. Em 2011, 132 mil alunos estavam matriculados nas unidades recém-implantadas. Quando todas as unidades de ensino estiverem plenamente constituídas, o total de alunos na rede federal terá saltado de cerca de 300 mil para mais de 600 mil estudantes.

Um aspecto importante a ser destacado é a qualidade das novas unidades escolares da rede federal. O modelo padrão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) do MEC para escolas em municípios com maior população define uma área total construída de 5.500 m², contemplando doze salas de aulas, seis laboratórios para ensino de ciências e informática, auditório com capacidade para 205 pessoas, dois laboratórios tecnológicos com 200 m² cada, biblioteca informatizada, refeitório, área de vivência, ginásio poliesportivo e teatro de arena. As escolas com este porte estão dimensionadas para o atendimento de 1.200 alunos em cursos regulares.

Além desse projeto, outros dois modelos estão à disposição dos institutos federais: um para cidades com menor população, com capacidade para receber até oitocentos alunos; e outro adaptado às especificidades da formação profissional para o campo, contando com instalações próprias da atividade agropecuária e com a estrutura de residências estudantis e de servidores.

O MEC está investindo mais de R\$ 1,1 bilhão na expansão da educação profissional para expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional. A localização das novas unidades visa ampliar a cobertura territorial da oferta, e o processo de definição dos locais envolveu negociação com parlamentares, governadores e prefeitos (Brasil, 2011).

5 O PRONATEC: BASE LEGAL, OBJETIVOS E AÇÕES

5.1 A base legal

Como antes ressaltado, em 2011, a presidenta Dilma Rousseff deu continuidade à política de expansão da educação profissional mediante o lançamento do Projeto de Lei do PRONATEC, que reuniu diversas iniciativas para ampliar o acesso a esta modalidade de ensino. O PRONATEC, sancionado no dia 26 de outubro de 2011, como Lei nº 12.513, tem por objetivo central democratizar o acesso da população brasileira à educação profissional e tecnológica (EPT) de qualidade. Para tanto, prevê uma série de projetos e ações de assistência técnica e financeira, que, juntos, objetivam oferecer 8 milhões de vagas a brasileiros de diferentes perfis nos próximos quatro anos.

O PL do PRONATEC, encaminhado ao Congresso Nacional em 8 de abril de 2011, teve uma tramitação relativamente rápida, fruto da intensa articulação do Executivo federal (MEC), do apoio dos demais Entes Federados e da consciência de sua necessidade entre os parlamentares. O PL original não sofreu alteração de seu conteúdo central, tendo sido complementado consistentemente. A conjuntura econômica também favoreceu a aprovação rápida e a manutenção do espírito do PL. Desde 2006, determinados setores acusavam a inexistência de suficiente força de trabalho com as qualificações requeridas em suas respectivas

atividades. Algumas empresas declaravam a necessidade de importar trabalhadores qualificados como condição para não frear o crescimento econômico que se dava em taxas bem superiores às vigentes na década anterior. O desemprego passou a cair de forma sistemática, e a formalização das relações de trabalho crescia ininterruptamente.

A Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mediu a taxa de desemprego no país em 4,6% da população economicamente ativa (PEA) em dezembro do ano passado. A média anual de 2012 fechou em 5,5%, a menor da série histórica, com um aumento na formalização do emprego. O rendimento domiciliar *per capita* aumentou em 5,2% na comparação com 2011. De 2003 para 2012, o crescimento chegou a 42,6%. Ou seja, o mercado de trabalho brasileiro continuava dinâmico se comparado com outros países, curiosamente, mesmo quando o crescimento da economia não se revelava tão auspicioso.

Todavia, a necessidade por trabalhadores qualificados continuava não sendo atendida. Antecedendo o lançamento do PL do PRONATEC, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) publicou dois estudos estimando o crescimento dos investimentos em infraestrutura e na indústria, com grande repercussão (Puga e Boça Júnior, 2011a; 2011b). Em relação ao quadriênio 2007-2010, a expectativa era de um aumento do investimento na indústria de 59,0%. Algo bastante animador, que influenciou o debate sobre os rumos da economia brasileira (que em 2010 havia crescido 7,5%, a maior taxa em 24 anos) e aguçou as preocupações sobre a disponibilidade de mão de obra qualificada para fazer frente a todas as expectativas.

Mesmo com as projeções de investimento não se realizando, a escassez de trabalhadores qualificados continuou a se fazer sentir. Entidades empresariais pressionaram o governo para liberar a importação de trabalhadores técnicos e profissionais graduados, enfrentando a oposição do movimento sindical dos trabalhadores, que vê nesta possibilidade a perda dos melhores postos de trabalho para imigrantes estrangeiros. Segundo o MTE (Brasil, 2013), “nas autorizações temporárias, em 2012, o visto destinado ao profissional com vínculo empregatício no Brasil teve um crescimento de 26%, em relação a 2011. Nos últimos três anos, o crescimento foi de 137%”.

O ambiente era bastante favorável à aprovação do PRONATEC, mesmo com todas as inovações que trazia e a forte disputa havida entre o MEC e as confederações patronais pela regulação da aplicação dos recursos arrecadados pelo Sistema S.

Pode-se afirmar que a Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, veio atender um anseio dos trabalhadores pobres e satisfazer uma necessidade da estrutura produtora de bens e serviços do país.

Na esteira da Lei do PRONATEC, três outras leis foram aprovadas, complementando e auxiliando a ampliação democrática e descentralizada do acesso ao ensino técnico, tecnológico e superior. A Lei nº 12.677, de 25 de junho de 2012, que permitiu a criação de 24.306 cargos efetivos de professor do ensino básico, técnico e tecnológico, e milhares de cargos técnico-administrativos, como condição para operar a célere expansão da rede de educação técnica e tecnológica. A Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012, que permite o apoio técnico e financeiro da União aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal no âmbito do Plano de Ações Articuladas (inclusive às instituições comunitárias que atuam na educação do campo com a pedagogia da alternância). E a Lei nº 12.771, de 29 de agosto de 2012 (projeto da deputada Nice Lobão, do Partido da Frente Liberal, do Maranhão, de 1999), que estabeleceu cotas nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFEs) e IFETs para estudantes que tenham cursado o ensino médio em escolas públicas, que fossem oriundos de família com renda *per capita* igual ou inferior a 1,5 salário mínimo (SM) e para pretos, pardos e indígenas. O seu espírito é totalmente convergente com os objetivos maiores do Plano de Desenvolvimento da Educação (2007), do PRONATEC, do Plano Brasil sem Miséria, entre todas as outras iniciativas de reduzir as iniquidades que marcam o país.

Dessa forma, projeto, coincidência e determinação se fundiram, formando um arcabouço legal que dá bases seguras e, principalmente, equitativas para a democratização do acesso ao ensino técnico, tecnológico e profissional, tornando possível aventar a existência de um trabalhador-cidadão de novo tipo em um mercado de trabalho menos heterogêneo.

5.2 Objetivos e ações do PRONATEC

Segundo dirigente da SETEC,

O PRONATEC é uma tentativa de amalgamar um conjunto de iniciativas preexistentes. Originariamente, essas iniciativas foram desenhadas como programas isolados e com lógica própria. O desafio agora é trabalhar todas as iniciativas de forma integrada (entrevista gestor 1 SETEC/MEC) (Cassiolato, Garcia e Santos, 2013).

BOX 3

Lei nº 12.513/2011 - Parágrafo único

São objetivos do PRONATEC

- I – expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e à distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional;
- II – fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica;
- III – contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional;
- IV – ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional;
- V – estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica.

(Continua)

(Continuação)

Artigo 2º

O PRONATEC atenderá prioritariamente

I – estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos;

II – trabalhadores;

III – beneficiários dos programas federais de transferência de renda; e

IV – estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral, nos termos do regulamento.

Artigo 4º

O PRONATEC será desenvolvido por meio das seguintes ações

I – ampliação de vagas e expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica;

II – fomento à ampliação de vagas e à expansão das redes estaduais de educação profissional;

III – incentivo à ampliação de vagas e à expansão da rede física de atendimento dos serviços nacionais de aprendizagem;

IV – oferta de Bolsa-Formação, nas modalidades:

a) Bolsa-Formação Estudante; e

b) Bolsa-Formação Trabalhador;

V – financiamento da educação profissional e tecnológica;

VI – fomento à expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação à distância;

VII – apoio técnico voltado à execução das ações desenvolvidas no âmbito do Programa;

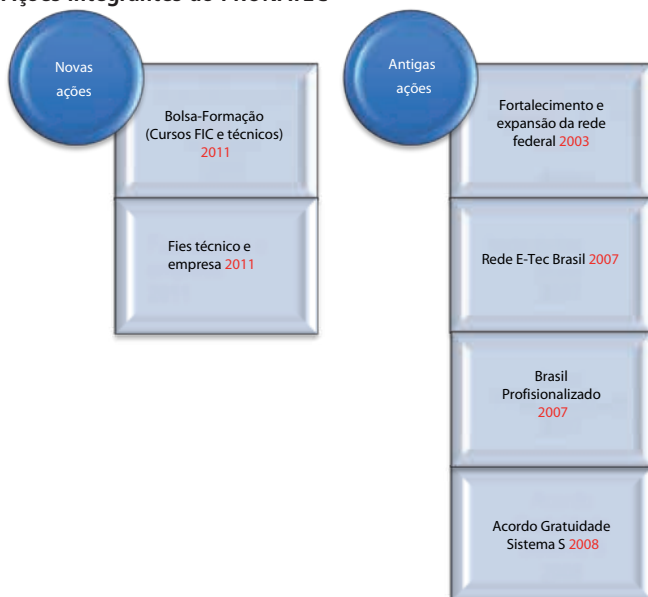
VIII – estímulo à expansão de oferta de vagas para as pessoas com deficiência, inclusive com a articulação dos Institutos Públicos Federais, Estaduais e Municipais de Educação; e

IX – articulação com o Sistema Nacional de Emprego.

De acordo com o estabelecido em lei, as ações integrantes do PRONATEC foram reunidas pela SETEC no seguinte formato (Brasil, 2011).

FIGURA 2

Ações integrantes do PRONATEC



Elaboração dos autores.

Trata-se de um conjunto de ações que convergem no sentido de ampliar o acesso à educação profissional. Parte delas era executada anteriormente pela SETEC/MEC, mas o PRONATEC passa a congregá-las de forma mais sinérgica, incorporando dois novos componentes: o Projeto Bolsa Formação e o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies Técnico) e (Fies Empresa).

O programa é parte de uma estratégia de desenvolvimento, em escala nacional, que busca integrar a qualificação profissional de trabalhadores com a elevação da sua escolaridade, constituindo-se em um instrumento de aperfeiçoamento profissional, de inclusão social e produtiva e promoção da cidadania. Nas palavras de um dirigente da SETEC:

No governo Dilma, houve a constatação de que não se poderia depender apenas da expansão da rede federal e de que os programas de qualificação profissionais até então existentes não alcançaram êxito (Planfor, PNQ) por serem pulverizados e de qualidade duvidosa, daí o PRONATEC surge como uma solução para atender a demanda por toda a qualificação profissional e de expansão da rede.

O grande mérito do PRONATEC é conseguir estruturar um extenso sistema de ofertantes, por meio de redes públicas e privadas (Sistema S) e de escolas técnicas estaduais que têm tradição na formação profissional – passíveis de serem gerenciadas.

O lado da demanda é mais complexo (um fator crítico de sucesso para o programa) e envolve vários parceiros: ministérios, secretarias de governos estaduais, que estão encarregados de mapear, qualificar e encaminhar a demanda para os cursos de maneira clara. Mas muitas vezes eles não estão capacitados para a captação dos beneficiários, trazendo o risco de se ter uma oferta ociosa e uma demanda frustrada. Esta dimensão do programa depende de um desenho que ainda está em construção nos estados e que deve envolver fóruns de pactuação, o que é demorado. Por isso, paralelamente, o programa está criando mecanismos para que a própria rede de ofertantes possa captar demanda, por meio de cadastro reserva (entrevista gestor 1 SETEC/MEC) (Cassiolato, Garcia e Santos, 2013).

A importância da EPT também se faz mostrar na evolução da dotação e/ou execução orçamentária. De um patamar que alcançava R\$ 1 bilhão, em 2005, os recursos executados pelo MEC em educação profissional crescem até chegar próximo a R\$ 8 bilhões em 2012. Para 2013, a dotação aprovada na Lei Orçamentária é de R\$ 8.945,9 milhões.¹

Parcela significativa dos recursos é destinada à expansão e ao fortalecimento da rede federal de educação profissional e tecnológica, científica e tecnológica, componente basilar do arranjo institucional da SETEC. Contudo, o crescente

1. Informações segundo banco de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), do Ministério da Fazenda (MF). Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi>.

aumento na disponibilidade de recursos financeiros reforça a capacidade da SETEC para adotar outras iniciativas/ações integrantes do PRONATEC, a seguir relatadas.

5.2.1 Bolsa Formação

Há dois tipos de Bolsa Formação: a Estudante e a Trabalhador. Na *Bolsa Formação Estudante*, cursos técnicos com carga horária igual ou superior a oitocentas horas são destinados a alunos regularmente matriculados no ensino médio público propedêutico, para a formação profissional técnica de nível médio, na modalidade concomitante. A *Bolsa Formação Trabalhador* oferece cursos de qualificação a pessoas em vulnerabilidade social e trabalhadores de diferentes perfis. Em ambos os casos, os alunos têm direito a cursos gratuitos, alimentação, transporte e material didático.

A Bolsa Formação visa possibilitar o acesso a cursos presenciais ofertados pela rede federal, por escolas estaduais de EPT e por unidades integrantes do Sistema S. Para a Bolsa Formação Trabalhador, são ofertados cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC), também conhecidos como cursos de qualificação, com duração mínima de cento e sessenta horas. Para organizar a oferta dos cursos FIC, o MEC elaborou um guia, que, na versão atual, conta com 518 opções de cursos, distribuídos em treze eixos tecnológicos. O guia PRONATEC de cursos FIC é atualizado periodicamente e serve como instrumento organizador da oferta de cursos, contribuindo para a consolidação de uma política que tem como objetivo principal aproximar o mundo do trabalho do universo da educação.

BOX 4

Eixos do guia PRONATEC de cursos FIC

1. Ambiente e saúde (38 cursos)
2. Controle e processos industriais (102 cursos)
3. Desenvolvimento educacional e social (29 cursos)
4. Gestão e negócios (24 cursos)
5. Turismo, hospitalidade e lazer (28 cursos)
6. Informação e comunicação (19 cursos)
7. Infraestrutura (78 cursos)
8. Militar (0)
9. Produção alimentícia (31 cursos)
10. Produção cultural e *design* (53 cursos)
11. Produção industrial (63 cursos)
12. Recursos naturais (51 cursos)
13. Segurança (2 cursos)

Fonte: Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) do Ministério da Educação (MEC).

Complementando a ressaltada complexidade envolvida na operacionalização das novas iniciativas do PRONATEC, um dirigente entrevistado enfatizou um dos principais problemas a ser enfrentado pelo programa:

Na Bolsa Formação Trabalhador, quem faz a captação é o parceiro demandante, mas estes não tem a capilaridade nacional nem o conhecimento das demandas locais. Então os institutos, que têm mais condições de captar alunos com o

perfil adequado, mas não tem habilitação para captar, passaram a criar um cadastro de reserva. É mantida a prioridade de captação pelo parceiro demandante, mas, quando este não consegue captar alunos, usa-se o cadastro reserva. Todo esse processo vem sendo um novo aprendizado no país para que o aluno da Bolsa Formação chegue depois a um emprego. A Bolsa Formação toca uma política muito importante que é a qualificação, e o novo é trazer essa política para o MEC (entrevista gestor 7 SETEC/MEC) (Cassiolato, Garcia e Santos, 2013).

No que diz respeito à Bolsa Formação Estudante, informações coletadas em entrevista revelam uma situação mais favorável.

A Bolsa Formação Estudante é bem delimitada pela lei. Destina-se a alunos do ensino médio propedêutico da rede pública e que teriam no ensino médio o ponto de chegada da sua formação. Existe uma crítica da própria rede federal que prioriza o ensino integrado e vê nessa bolsa para estudante um retrocesso para a concomitância ou subsequência. Mas a realidade é que não existem vagas para todos na oferta do ensino integrado na rede federal e nem somada com a dos Serviços Nacionais de Aprendizagem. Existe também um documento de referência para os cursos de concomitância no âmbito do PRONATEC. As instituições estaduais de educação têm que se articular com os ofertantes de ensino técnico e discutir os projetos pedagógicos adequados. Tem que construir um Plano de Ações Articulado que dê acesso, permanência e inserção no mercado de trabalho. Tem que ir às escolas e mobilizar os alunos para os cursos técnicos (entrevista gestor 3 SETEC/MEC) (Cassiolato, Garcia e Santos, 2013).

5.2.2 Fies Técnico e Fies Empresa

Além de criar a Bolsa Formação, a Lei nº 12.513/2011 ampliou o alcance do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, que passa a ser chamado de Fundo de Financiamento Estudantil, abrindo mais duas linhas de financiamento em condições favorecidas: o Fies Técnico e o Fies Empresa. O objetivo é que estudantes possam realizar cursos técnicos (sendo eles os contratantes, em caráter individual) e outra para empresas que desejem oferecer formação profissional e tecnológica a trabalhadores (Brasil, 2011).

Essas novas modalidades de financiamento possibilitam o acesso a cursos em unidades de ensino privadas, inclusive as dos serviços nacionais de aprendizagem, ofertantes de formação inicial e continuada ou qualificação profissional e de cursos de educação profissional técnica de nível médio. A fase atual é de habilitação de escolas privadas pela rede de IFETs.

5.2.3 Rede E-TEC Brasil

Também merece destaque a expansão da rede E-TEC Brasil (Decreto nº 7.589, de 26 de outubro de 2011), que amplia e democratiza a educação profissional por intermédio da oferta de cursos à distância a partir de centenas de polos. Os recursos

são originados do MEC, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), dos serviços nacionais de aprendizagem e do BNDES. Em maio de 2013, existiam 841 polos de E-TEC distribuídos pelo país.

A rede E-TEC possibilita o ensino técnico à distância, que é algo com um elevado grau de inovação. Os cursos técnicos que são mais “hard”, com mais trabalho em laboratório e demais atividades práticas, exigem instituições mais estruturadas. Hoje, o *campus* de um instituto federal tem o curso presencial e tem o curso à distância, mas usa a parte laboratorial dele mesmo. Isso antes era vetado: você só tinha a oportunidade de oferta num polo remoto. Também foi adotada uma solução para a prática, que é a dos caminhões laboratório que circulam entre os polos. Assim, a gente vai criando soluções para os problemas que começam a existir nesse sentido (entrevista gestor 2 SETEC/MEC) (Cassiolato, Garcia e Santos, 2013).

5.2.4 Brasil profissionalizado

Para complementar o atendimento à demanda por cursos de qualidade, o MEC promove a ampliação e estruturação das redes públicas estaduais de educação profissional e tecnológica, com financiamentos fornecidos pelo Brasil Profissionalizado, instituído pelo Decreto nº 6.302, de 12 de dezembro de 2007. Mais de R\$ 1,5 bilhão foi conveniado pelo MEC por intermédio do Brasil Profissionalizado. Os recursos podem ser empregados em obras de infraestrutura, desenvolvimento de gestão, práticas pedagógicas e formação de professores. Em maio de 2013, haviam 744 obras conveniadas. Até 2014, o programa conveniará recursos da ordem de R\$ 1,8 bilhão.

O Brasil Profissionalizado tem como objetivo o fortalecimento da educação profissional no âmbito dos estados, viabilizando aquisição de equipamentos, entrega de um laboratório pronto, construção de escola a partir de modelos prontos. Não é simplesmente apoio em assistência financeira “toma o recurso e vê o que você faz”. É assistência técnica “olha, tem esse laboratório, como é que você vai fazer em termos pedagógicos seu curso integrado com ensino médio e o ensino técnico”. Então é um programa muito avançado no que diz respeito à forma de trabalhar do Ministério de Educação com as Secretarias de Estado de Educação (entrevista gestor 2 SETEC/MEC) (Cassiolato, Garcia e Santos, 2013).

5.2.5 Acordo de gratuidade com o Sistema S

Foi grande o reforço trazido pelo acordo com o Sistema S, firmado em 2008, entre o governo federal (inicialmente, com o Senai e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC) para ampliar e democratizar o acesso à educação profissional de qualidade.

O acordo prevê que as entidades cumpram um Programa de Comprometimento de Gratuidade (PCG), com previsão de chegar à aplicação de dois terços de suas receitas líquidas na oferta de vagas gratuitas nos cursos de formação para

estudantes de baixa renda e trabalhadores – empregados ou desempregados. O acordo prevê também o aumento da carga horária dos cursos, que passaram a ter, no mínimo, cento e sessenta horas.

A CGU está auxiliando o MEC no acompanhamento da implementação do acordo com o Sistema S. Isso é muito bom porque se sabe o poder que tem o Sistema S, com uma rede de escolas em todo país, e a CGU tem capacidade para fazer esse acompanhamento, enquanto a SETEC não consegue citação por conta de sua reduzida equipe técnica. Duas são as questões que estão hoje em pauta: a definição do que é baixa renda e de como separar o que é Acordo Sistema S e Bolsa Formação (o Sistema S também recebe alunos com Bolsa Formação e, ao mesmo tempo, tem que cumprir o acordo de gratuidade), ou seja, as matrículas devem ser contabilizadas separadamente. E aqui a ajuda de fiscalização da CGU tem sido muito importante para dar mais transparência nesse processo (entrevista gestor 4 SETEC/MEC) (Cas-siolato, Garcia e Santos, 2013).

Pelo exposto, verifica-se o tamanho do desafio de operar o conjunto de ações que integra o PRONATEC. A capacidade de coordenação demandada é de tal ordem que somente um arranjo institucional bastante complexo contemplará as competências técnico-burocrática, política e participativa necessárias à implementação eficaz do programa.

6 O ARRANJO INSTITUCIONAL QUE AMPARA AÇÕES DO PRONATEC

A proposta metodológica do projeto sobre Arranjos institucionais de políticas desenvolvimentistas em um Estado democrático orienta-se para compreender como se configura a atuação estatal pró-desenvolvimento em face da vigência de instituições democráticas. Busca descrever e explicar a constituição e operação de arranjos político-institucionais, visando identificar padrões, tipos (características, semelhanças e diferenças) e elementos para o aperfeiçoamento das políticas públicas.

Neste contexto, arranjos político-institucionais são entendidos como configurações de instituições, organizações, atores e processos, que dão sustentação, viabilizam ou impedem ações específicas do governo. (...) Algumas dimensões prioritárias para a análise são: a burocrático-legal; a político-representativa e a societal-participativa (Pires e Gomide, 2012).

Antes mesmo da concepção, do lançamento e da implantação do PRONATEC, a SETEC/MEC teve de revelar capacidade técnico-burocrática e competência negociadora para fazer frente ao movimento instabilizador que imperava na rede federal. Nas palavras de um gestor da secretaria, havia uma pressão quase caótica por mudança de *status* vinda das diversas entidades integrantes da rede. Foi travado um longo e tenso debate, no qual, afinal, vingou a concepção do IFET, organizado formalmente pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2011. Ou seja, além de superar as pressões disruptivas, a secretaria e o ministério foram competentes em

negociar uma proposta organizacional adequada aos objetivos de expansão da rede e democratização do acesso e conseguir a aprovação do novo marco legal.

À época, a grande maioria dos institutos federais resultou da fusão das diversas entidades existentes em determinadas regiões de influência. Os IFETs

podem atuar em todos os níveis e modalidades de educação profissional, com estreito compromisso com o desenvolvimento integral do cidadão trabalhador (...) em enlace da educação com o ordenamento e o desenvolvimento territorial, aprofundando o regime de cooperação entre os entes federados em busca de qualidade e equidade (Silva *et al.*, 2009).

Ao estruturar a rede federal em torno dos IFETs, a SETEC conseguiu dar organicidade potencial ao conjunto (que vem se revelando efetiva, segundo dirigentes e gestores), além de fornecer base organizativa para a célere expansão da rede, ainda em curso. Esta iniciativa pode ser lida como uma inovação organizacional que promete mais eficácia no alcance dos objetivos estabelecidos para o PRONATEC.

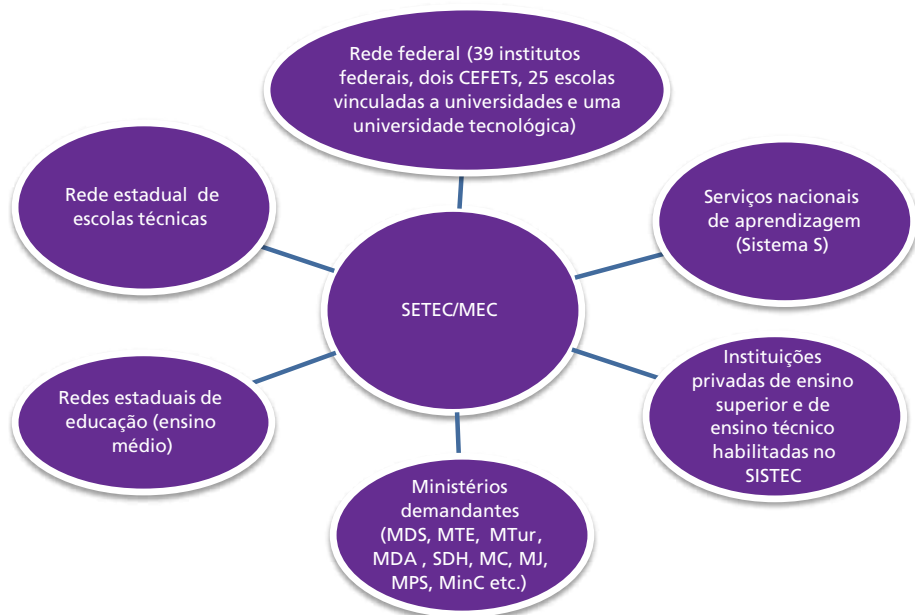
Como afirmado, o PRONATEC é um programa bastante abrangente, resultado da decisão de se enfrentar um problema antigo em fase aguda: a baixa escolaridade e qualificação de parcela majoritária dos trabalhadores brasileiros, em um momento em que o crescimento da economia exigia crescentes volumes de mão de obra especializada. Ele busca atacar todas as principais causas do problema e atender, mediante ações flexíveis, as características específicas dos diversos segmentos da população trabalhadora, tal como percebido ou demandado em cada caso. O seu desenho revela, portanto, compreensão da situação do trabalhador brasileiro, da trajetória da economia nacional e do estágio em que se encontra a educação profissional e tecnológica no país. Houve competência na formulação. Neste estágio, é possível constatar elevada capacidade técnico-burocrática, em larga medida resultante do forte envolvimento dos integrantes da rede federal de ensino profissional e tecnológico, que ocupam importantes postos da SETEC, e de um esforço de articulação com os principais atores pertinentes ao problema e ao programa.

Como o problema era reconhecido pelo núcleo dirigente do governo, que por sua vez se mostrava insatisfeito com as ineficazes ações de qualificação profissional dispersas em diversos ministérios, a proposta do PRONATEC teve trânsito rápido no processo decisório.

A tramitação congressional do PL do programa mostrou que, além de ter encontrado um clima favorável na opinião pública e nas casas legislativas, os dirigentes e gestores do MEC/SETEC contavam com o interesse dos governos estaduais, de prefeitos de cidades importantes e seus representantes no parlamento, e atuaram, principalmente, na articulação de apoios e no esclarecimento de parlamentares, fazendo com que a lei resultante atendesse integralmente aos objetivos do Poder Executivo.

FIGURA 3

Instituições e atores envolvidos na execução do PRONATEC



Elaboração dos autores.

A complexidade do problema e a ambição do programa exigem que todas as formas de execução sejam adotadas em sua implementação: direta pela SETEC/MEC; desconcentrada pelos institutos federais, inclusive realizando o credenciamento de escolas privadas de EPT para operar o Fies; descentralizada pelos governos estaduais; mediante parceria com o Sistema S. Aqui, a capacidade de articulação será requerida em diversas frentes: intragovernamental, ao articular e organizar a demanda dos diversos ministérios por ações de qualificação e EPT, em sintonia com as necessidades do mercado e as capacidades instaladas no sistema nacional de EPT; intergovernamental (competências dos Entes Federativos), mediante modalidades ágeis de assistência técnica e financeira (Brasil Profissionalizado e PAR) e de aporte de recursos do Bolsa Formação, sem a necessidade de convênios; com o setor empresarial, para identificar necessidades de força de trabalho com as qualificações específicas requeridas em cada lugar e setor; com sindicatos de trabalhadores; com o Sistema S (que também recebe recursos do Bolsa Formação, sem convênios); com os atores sociais relevantes das comunidades das áreas que sediam *campi* e das localidades que recebem grandes investimentos públicos ou privados.

Dado o acelerado ritmo de implantação do conjunto de ações que compõem o programa, a ausência de críticas consistentes, a contínua demanda por ampliação da rede e por assistência técnica e financeira, o cumprimento, pelo Sistema S, do acordo de gratuidade, pelo menos no que se refere à correta aplicação dos recursos financeiros, atestada pela CGU, e o crescimento no número de matrículas, é possível concluir que o *macroarranjo institucional* concebido para o PRONATEC está sendo manejado de forma exitosa pela equipe da SETEC, apesar da evidente insuficiência de quadros técnicos. O *deficit* na quantidade de recursos humanos parece ser, em alguma medida, compensado pela *expertise*, dedicação e engajamento da equipe da secretaria e pelos avançados instrumentos de gestão que utilizam: estímulos às iniciativas inovadoras pelos IFETs e a sua operação em rede; o gerenciamento de matrículas pelo SISTEC; a criação e atualização dos catálogos de cursos; a adoção de inscrições de alunos *on-line*; a criação de cadastro reserva de interessados em cursos; as sucessivas audiências públicas, entre outros.

A SETEC/MEC é quem responde pela coordenação do Sistema Nacional de EPT, integrado pela rede federal de educação profissional e tecnológica, redes estaduais de EPT, o Sistema S e as instituições privadas de EPT credenciadas a operarem com o Fies. A coordenação é feita mediante diversos fóruns na rede federal e interação estreita e frequente com os demais integrantes do sistema. A supervisão da rede privada é feita pelo instituto federal presente na região considerada.

Outra decisiva capacidade de coordenação é a exercida sobre os demandantes públicos de ações de EPT. No que se refere especificamente aos demandantes do governo federal, a tarefa foi facilitada pelo Artigo 17 da lei que institui o programa, que diz:

É criado o Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional, com a atribuição de promover a articulação e avaliação dos programas voltados à formação e qualificação profissional no âmbito da administração pública federal, cuja composição, competências e funcionamento serão estabelecidos em ato do Poder Executivo.

O ato regulamentador foi o Decreto nº 7.855, de 5 de dezembro de 2012, que define atribuições e competências do conselho. O Artigo 3º estabelece que:

O Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional será vinculado ao Ministério da Educação e composto por um representante titular e um representante suplente de cada um dos seguintes órgãos: I – Ministério da Educação; II – Ministério da Fazenda; III – Ministério do Trabalho e Emprego; IV – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; V – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e VI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

E o Artigo 7º, que:

Ato do Ministro de Estado da Educação instituirá fórum nacional de apoio à formação e qualificação profissional, com a finalidade de promover a articulação interfederativa para a implementação de programas e ações de educação profissional e tecnológica.

Parágrafo único. O Ministério da Educação estimulará a instituição de fóruns estaduais e distrital de apoio à formação e qualificação profissional, com finalidade correspondente àquela prevista no *caput*.

A existência do conselho, apesar de recém-criado, dá margem a uma condução integrada das ações de EPT, principalmente dos cursos de qualificação demandados pelos ministérios (e suas contrapartes estaduais executoras de muitos programas e projetos da União) para viabilizar o alcance dos objetivos de programas federais prioritários, como Brasil Sem Miséria, Brasil Maior, obras do PAC, Territórios da Cidadania, Soldado Cidadão, grandes eventos esportivos – Copa do Mundo de Futebol e Olimpíadas, entre outros. Antes da publicação do Decreto nº 7.855/2012, esta articulação era feita pela sala de situação do PRONATEC, por meio do Programa Brasil Sem Miséria.

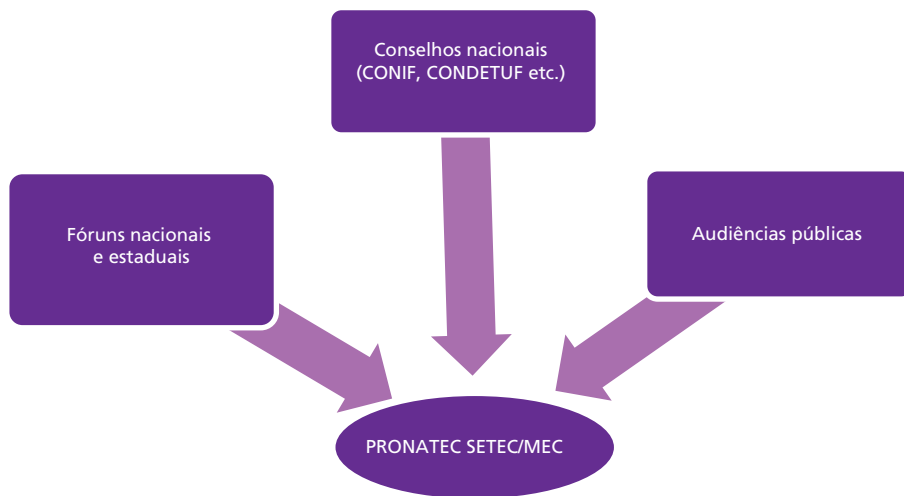
As informações obtidas indicam que se encontra em estágio ainda inicial a implantação dos fóruns nacional e estaduais de apoio à formação e qualificação profissional. Funcionará como instrumento a articulação interfederativa para a promoção da educação profissional e tecnológica.

Hoje, o esforço de eliminar duplicidades e sobreposições na oferta de cursos, por parte dos diversos integrantes do sistema nacional de EPT, é levado a cabo pela SETEC, com base nas informações gerenciais de que dispõe, via SISTEC. Não é tarefa fácil, e os fóruns nacional e estaduais em funcionamento pleno constituirão considerável reforço a esta coordenação. Há a expectativa de que os fóruns funcionem, também, como um espaço para o exercício do controle social.

Em uma linha próxima ao conselho e aos fóruns, a SETEC e o PRONATEC mantêm estreitas ligações com os conselhos de dirigentes das unidades integrantes da rede federal, o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional (CONIF) – com diversas câmaras de pró-reitores: planejamento, extensão, pesquisa etc. – e o Conselho Nacional de Dirigentes de Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais (CONDETUF). O mesmo se dá com os conselhos nacionais e regionais das entidades integrantes do Sistema S, nos quais são acertadas as linhas de atuação com vistas à obtenção de complementaridades sinérgicas.

FIGURA 4

Instâncias participativas envolvidas no arranjo do PRONATEC



Elaboração dos autores.

Há de ser destacada a estratégia adotada para a implantação de novas unidades da rede federal. Além de ter sido estabelecido um conjunto de critérios sociais (Artigo 2º da Lei nº 12.513/2011) e espaciais (box 2) que conferem prioridade a determinadas situações, a adoção de audiências públicas com os atores sociais relevantes de cada lugar e demais interessados tem permitido afinar expectativas da população, com as possibilidades de atendimento da rede federal e a realidade (e o futuro mais imediato) da economia regional. Dizem os envolvidos no programa que os acordos viáveis somente são alcançados após um número significativo de audiências públicas. Estas são conduzidas pela direção superior do IFET (quando referentes à implantação de um novo *campus*) ou pelo diretor do *campus* responsável pelos novos cursos.

Dados os limites do estudo e com base nas informações coletadas, pode-se concluir preliminarmente que o arranjo institucional concebido para o PRONATEC tem funcionado de forma satisfatória. Não quer dizer que sem a ocorrência de problemas e a constatação de algumas debilidades. A grande vantagem, ao que parece, é os dirigentes e gestores da SETEC terem consciência da necessidade de ajustes.

7 RESULTADOS E DESAFIOS A SEREM ENFRENTADOS PELO PRONATEC

Um importante resultado, após a vigência do PRONATEC, foi a considerável ampliação da oferta de cursos profissionais, possibilitando que as matrículas realizadas em 2012 (1.656.348) fossem quase o dobro das conseguidas em 2011 (893.270) e o desempenho no primeiro semestre de 2013 pode ser considerado promissor.

O que de início havia sido taxado como uma ousadia, a fixação da meta de 8 milhões de matrículas até 2014, vem se mostrando factível com a evolução obtida pela execução do programa.

Em que pese os resultados alcançados pela ampliação das matrículas, a rede federal vem apresentando ainda ociosidade de vagas, o que tem sido justificado pelas dificuldades operacionais dos parceiros demandantes em realizar de forma efetiva a captação dos alunos para os cursos ofertados. Esta dificuldade de captação, que é maior com o público do Bolsa Formação, também decorre de problemas para articular as instituições ofertantes na programação de cursos de interesse para pessoas excluídas do mercado formal de trabalho e em situação de vulnerabilidade social.

O fato é que não conseguimos tratar as especificidades dos alunos e isso em educação é um problema. Todos entram com um pouco mais de facilidade aqui e dificuldade ali. No decorrer do curso, os alunos de famílias mais abastadas têm o que outros não têm: apoio em casa. Além disso, são alunos que não precisam trabalhar. Os outros, mesmo que a lei não permita, sabe-se que trabalham, quando menos ajudando em casa. E aqui que está o problema: entrar na escola já foi superado, mas ficar na escola ainda é o maior desafio.

Outro grande problema são os professores selecionados por concurso, muitos recém-formados, mestres ou doutores que nunca trabalharam e que chegam ao instituto com uma visão acadêmica da universidade e se revoltam porque não é feita seleção de alunos por vestibular (o que ocorre somente nos institutos originários de antigos CEFETs), porque eles querem fazer derivada e integral e os alunos não estão preparados para isso. No instituto que dirige o público é outro e tem forçado a situação para os *campi* começarem com cursos de qualificação e com a oferta de cursos técnicos subsequentes, para quem já tem o nível médio, mas está fora da escola há muito tempo (é o caso de alunos com 40, 60 e até um aluno com 70 anos de idade). Não é fácil trabalhar com esse público, mas por outro lado esse público traz experiência de vida e experiência profissional e isso causa um impacto brutal para o professor. Infelizmente, muitos professores desistem (entrevista reitor do IFET Brasília) (Cas-siolato, Garcia e Santos, 2013).

Entre ações para solucionar os problemas na execução do PRONATEC, dirigentes da SETEC ressaltam que um arranjo institucional para adequar a oferta de cursos à demanda vem se materializando com a realização de fóruns estaduais, com mesas compostas por todos os interlocutores que tenham a ver com educação profissional: governo, rede ofertante e sociedade civil (representantes dos trabalhadores e estudantes).

Dirigentes da SETEC estão definindo com o MTE estratégias de intermediação para viabilizar o encaminhamento dos alunos oriundos dos cursos de educação profissional, com vistas a sua inserção profissional.

É importante refletir sobre uma experiência mais bem-sucedida em qualificação profissional, como o caso do Programa Via Rápida Emprego, do governo do estado de São Paulo, e buscar identificar que fatores pesaram nos resultados obtidos. Neste programa, o índice de evasão de alunos é de 25% (metade do índice nos cursos FIC do PRONATEC), sendo que 50% destes evadidos saíram dos cursos por terem conseguido emprego, o que poderia até ser considerado como um aspecto positivo.² Cerca de 25% dos evadidos alegam ter problemas de saúde e o quarto restante sai por outras causas diversas. O relato de entrevista com o gestor do programa (Trogiani *et al.*, 2012) revelou que foram três os principais fatores para o sucesso deste programa de qualificação profissional, que também atua com público em situação de vulnerabilidade social: bolsa-auxílio, material didático específico e professores formados para trabalho com o público vulnerável.

O fato de os alunos receberem bolsa-auxílio (o Via Rápida oferece auxílio-transporte de R\$ 120 mais uma bolsa-auxílio de R\$ 210, que é paga a todos os alunos, exceto àqueles que estejam empregados ou recebam algum tipo de benefício da Previdência Social ou seguro-desemprego), que garante recursos financeiros suficientes para que eles possam frequentar as aulas, foi destacado como bastante positivo. Contudo, muito importante é que o Via Rápida investiu na formação específica de professores, e estes têm se revelado capazes de sustentar o desafio de manter os alunos interessados nos cursos de qualificação ofertados.

As informações coletadas tornam possível afirmar que a estratégia do PRONATEC, de organizar um sistema nacional de EPT, foi correta e adequada à realidade atual do país. Caso estivesse apoiado exclusivamente na ampliação da rede federal, os resultados seriam muito modestos. Por sua vez, revelam que um quarto das matrículas concentra-se em cursos “leves” (informática, administração e contabilidade), comprovando a percepção de muitos dirigentes da rede federal de EPT de que o trabalho manual está cada vez menos valorizado entre o público-alvo das ações do programa.

O mesmo entendimento se aplica no que se refere aos cursos FIC. Neles, quase 30% das matrículas se dão em cursos “leves”. A importância do Sistema S é aqui também confirmada, mas deve ser destacada a presença mais significativa da rede federal. Esta participação deve ser crescente nos próximos anos, tendo em vista que muitos IFETs estão em fase de implantação e outros tantos estão programados.

Entende-se que se trata de tarefa hercúlea o estabelecimento de relações causais fortes entre o arranjo institucional adotado para a execução do programa e os resultados até agora alcançados. Ao que parece, é mais apropriado tomar os “resultados” como a *resultante* das interações entre as ações do PRONATEC

2. Contudo, isso não pode ser considerado positivo, pois os evadidos terão baixa probabilidade de permanência nos postos de trabalho, quase sempre com baixa remuneração e ascensão vertical.

com diversas outras ações, não ponderáveis, dos governos e todas as variáveis de contexto, não enumeráveis, (Garcia, 2001). Os mais evidentes traços do contexto, positivos e negativos, e suas respectivas influências no andamento do programa foram identificados neste trabalho.

O que até agora foi encontrado em termos do alcance do objetivo mais imediato – ampliar o acesso a EPT – sugere a construção de uma apropriada base legal (ainda passível de aperfeiçoamentos, por exemplo, flexibilizar as formas de contratação de docentes para a rede federal, conceder uma bolsa aos estudantes e tornar obrigatória a oferta de cursos de nivelamento para alunos oriundos da rede pública ou com escolaridade deficiente), o acerto do arranjo institucional montado para o programa e uma considerável capacidade técnico-burocrática na SETEC/MEC.

No que diz respeito à dimensão societal-participativa, há de ser considerado o esforço em desenvolvimento para otimizar os processos de audiência pública e para a organização e institucionalização dos fóruns nacional e estaduais.

A expansão da rede federal se faz de modo bastante republicano e equitativo, com expressivo envolvimento de parlamentares, executivos estaduais e municipais e, principalmente, por meio de audiências públicas, dos direta e indiretamente interessados.

Não é possível uma apreciação da eficácia final do PRONATEC (adequada inserção no mundo do trabalho), pois ainda não existem informações consolidadas para os seus primeiros 8 anos de implementação (2012-2013). Pesquisa realizada pela SETEC (Brasil, 2008) com egressos de cursos técnicos oferecidos pela rede federal no período 2003-2007 revela que 44% destes estavam trabalhando em suas especialidades, 20% trabalhavam parcialmente em suas respectivas áreas e 35% estavam em empregos ou ocupações que não correspondiam às suas qualificações. Como a demanda por trabalhadores qualificados aumentou desde então, pode ser que a situação presente seja algo melhor.³

A tentativa aqui realizada foi de apreender, a partir de um caso específico – o PRONATEC – como se dá a concepção e execução de uma política necessária ao desenvolvimento nacional, em ambiente democrático, sob um regime federalista em relativa crise e com pressões (positivas e negativas) conjunturais expressivas. O que foi conseguido aponta para o acerto básico da estratégia de implementação do PRONATEC e do arranjo institucional construído para executá-la. Aponta também para a conveniência de aprofundar o estudo, mediante a cobertura de um número maior e mais variado de experiências concretas de EPT que estão acontecendo pelo país.

3. Recorde-se que metade da evasão atribuída ao Programa Via Rápida Emprego do governo do estado de São Paulo é referente ao fato de os estudantes conseguirem emprego.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Casa Civil. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom). **Em questão**, Brasília, n. 1.706, 31 jan. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/9ZXKMF>>.

_____. Ministério da Educação. **Educação profissional técnica de nível médio integrada ao ensino médio**. Brasília: SETEC, dez. 2007. (Documento-Base). Disponível em: <<http://goo.gl/6MhHOQ>>.

_____. **Prestação de contas ordinária anual**: relatório de gestão do exercício de 2010. Brasília: Sesu, jan. 2011.

_____. **Prestação de contas ordinária anual**: relatório de gestão do exercício de 2011. Brasília: Sesu, jan. 2012.

CASSIOLATO, M. M. M. C.; GARCIA, R. C.; SANTOS, A. **Relato de entrevistas com dirigentes do PRONATEC**. Brasília: Ipea, 2013. (Documento de circulação restrita).

FRIGOTTO, G. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1999.

GARCIA, R. C. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**. Brasília: Ipea, 2001 (Texto para Discussão, n. 776). Disponível em: <<http://goo.gl/IERHQF>>.

PIRES, R.; GOMIDE, A. **Arranjos institucionais de políticas desenvolvimentistas em um estado democrático**: uma proposta metodológica. Brasília: Ipea, jan. 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD**, 2011. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/Eo1s8z>>.

KUENZER, A. Z. **Ensino médio e profissional**: as políticas do estado neoliberal. São Paulo: Cortez, 1997. (Coleção Questões da Nossa Época).

_____. A reforma do ensino técnico no Brasil e suas consequências. **Ensaio**: avaliação e políticas em educação, v. 6, n. 20. Rio de Janeiro: jul./set. 1998. Disponível em: <<http://goo.gl/SK6Bvh>>.

OLIVEIRA, M. A. **PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino técnico e emprego**. In: SEMINÁRIO INCLUSÃO PRODUTIVA URBANA: EXPERIÊNCIAS, RESULTADOS E DESAFIOS, 2013, slide 15, Campinas, São Paulo. Campinas: MDS/UNICAMP/Banco Mundial, maio 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/pjs5aX>>.

PUGA, F.; BOÇA JÚNIOR, G. Perspectivas de investimentos na indústria 2011-2014. **Visão do desenvolvimento**, Rio de Janeiro, BNDES, n. 91, fev. 2011a.

_____. Perspectiva de investimentos em infraestrutura 2011-2014. **Visão do desenvolvimento**, Rio de Janeiro, BNDES, n. 92, fev. 2011b. Disponível em: <<http://goo.gl/tYQOH4>>.

SILVA, C. *et al.* (Org.). **Institutos federais** – Lei nº 11.892, de 29/12/2008. Comentários e reflexões. Brasília; Natal: IFRN, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/AeaNVE>>.

TROGIANI, C. R. *et al.* **Desafios para a implementação do programa PRONATEC/Osasco sem Miséria**. 2012. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/30dxo7>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

COLOMBO, I. **Educação para um novo tempo**: o Instituto Federal. Brasília: SETEC, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/d5OJlZ>>.

GIULIANI, A. C.; PEREIRA, M. Z. C. Os (des)caminhos da educação profissional no Brasil. **Ensaio**: avaliação e políticas públicas em educação, v. 6, n. 20, p. 405-419. Rio de Janeiro: jul./set. 1998.

GOMIDE, A.; PIRES, R. Arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento. **Boletim de análise político-institucional**, n. 3, p. 71-75. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/dHYFVA>>.

PACHECO, E. **MEC e Sistema S, vitória do consenso**. Brasília: SETEC, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/4ZZTr0>>.

PATRÃO, C. N.; FERES, M. M. (Coord.). **Pesquisa nacional de egressos dos cursos técnicos da rede federal de educação profissional e tecnológica (2003-2007)**. Brasília: SETEC, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/4upsmM>>.

POLÍTICA INDUSTRIAL E EMPRESAS ESTATAIS NO BRASIL: BNDES E PETROBRAS

Mansueto Almeida
Renato Lima-de-Oliveira
Ben Ross Schneider

1 INTRODUÇÃO

O retorno do Estado desenvolvimentista no Brasil suscita revelações históricas e contrastes comparativos. A principal diferença contemporânea é que o desenvolvimentismo e a política industrial estão sendo definidos e implementados em um contexto político muito mais aberto e participativo que foi o caso no Brasil do pós-guerra ou nos casos do Leste Asiático. Da mesma forma, tais políticas estão sendo adotadas em um contexto de mais abertura comercial e mais fluxo de capital. Adicionalmente, o desenvolvimentismo no Brasil é fragmentado e levado a distintas direções, em uma disputa feita por diferentes grupos políticos e burocráticos. Esta fragmentação é, em parte, devido à arena política cada vez mais aberta e à continuação de um padrão que era evidente no Estado desenvolvimentista do século XX.

Em termos mais abstratos, o Estado desenvolvimentista no Brasil no século XXI está evoluindo em um ambiente complexo e institucionalmente fluido, caracterizado por vários atores (agentes principais) e numerosas partes interessadas (*stakeholders*), bem como novos e ampliados pontos de veto, tanto formais como informais, no processo de decisão política.¹ Logicamente, este novo ambiente institucional inclui o Congresso Nacional, o Judiciário, as instituições de fiscalização e uma série de conselhos, além de uma imprensa mais ativa e profissionalizada, novos grupos da sociedade civil e vários acordos internacionais e agências internacionais (Organização Mundial do Comércio – OMC) que regulamentam as regras do comércio internacional. Algumas das partes interessadas externas ao Estado são bem conhecidas – associações industriais, grandes grupos empresariais, políticos

1. Um Estado desenvolvimentista é aqui definido simplesmente como uma instância que se utiliza de recursos significativos em termos materiais, pessoais e econômicos a fim de promover o desenvolvimento econômico projetado com fins de crescer no *ranking* internacional de países em termos de produto interno bruto (PIB) e PIB *per capita*. Estados desenvolvimentistas usam política industrial, o que compreende uma série de intervenções destinadas a promover algumas atividades econômicas sobre outras.

regionais e empresas multinacionais. A estes atores se acrescentaram, nas últimas décadas, sindicatos, organizações não governamentais (ONGs) – especialmente de defesa ambiental e promoção da transparência –, agências internacionais e governos estrangeiros (interessados em proteger os seus acordos internacionais). Além disso, no governo, o espaço político é mais denso, uma vez que governos pós-autoritários têm assumido muito mais responsabilidades em políticas públicas. No século XX, os governos podiam mais facilmente se concentrar na concepção e implementação de política industrial. Em contraste, os governos democráticos no século XXI precisam gerenciar uma série de outras políticas, especialmente novas políticas sociais. Estas políticas obviamente competem com a política industrial por recursos e pela atenção da alta hierarquia do Executivo. Além disso, novas políticas industriais são também mais propensas a serem encarregadas de outros objetivos sociais e distributivos, o que significa, por exemplo, que uma política de promoção setorial tenha objetivos adicionais, como a geração de emprego e estímulos ao desenvolvimento de regiões menos desenvolvidas.

Por fim, ao contrário do período de substituição de importação, o Executivo do Brasil é hoje sujeito a um maior controle administrativo e financeiro pelo que é coletivamente conhecido como o “sistema U”, assim chamado pela existência de várias agências de fiscalização cujas siglas terminam em U, incluindo o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria-Geral da União (GCU) e o Ministério Público da União (MPU). Órgãos de governo, incluindo as empresas estatais, como a Petrobras e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), devem seguir as orientações de procedimentos estabelecidos por estas agências, bem como apresentar-lhes relatórios detalhados, o que significa menos discricionariedade do Executivo na implementação de políticas industriais e mais transparência de suas ações. Em suma, o processo decisório das políticas industriais do Brasil do século XXI inclui debates mais abertos, influências diversas e novos pontos de veto que não existiam no século XX ou em outros Estados desenvolvimentistas clássicos.

No centro das análises do funcionamento dos Estados desenvolvimentistas, estão as relações entre as agências e funcionários que implementam as políticas industriais, políticos e grupos políticos, e as grandes empresas (que são geralmente objeto de várias políticas). Vários autores escreveram sobre estas relações, mas a formulação de Peter Evans de “autonomia inserida” é, talvez, a mais evoluída e conhecida (Evans, 1995). Nesta formulação, Estados desenvolvimentistas de sucesso são independentes de políticos clientelistas e empresas que buscam apenas favores e podem querer desviar recursos que deveriam ser utilizados para cumprir metas de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, estes Estados estão incorporados a densas redes empresariais que facilitam a comunicação e a implementação de políticas. Tanto nas encarnações do século XX quanto na do século atual, o Estado desenvolvimentista

no Brasil é caracterizado como um caso moderado ou parcial de autonomia inserida: parcial no lado da autonomia, pois apenas algumas partes do Estado – os “bolsões de eficiência” – mantiveram a autonomia; e moderada, ou desigual, no lado inserido, porque as relações com as empresas eram frequentemente distantes em áreas centrais de política pública.

Nesse contexto, as estatais ocupam de forma pragmática uma posição central e, teoricamente, problemática. Sob um ponto de vista, elas são agentes flexíveis que facilitam e executam uma série de intervenções e políticas industriais decididas em outro âmbito do Estado. Na verdade, historicamente, os governos criaram estatais em que outros tipos de intervenções e políticas não conseguiram produzir os resultados desejados. No entanto, as estatais têm poderes significativos ou desenvolvem estes poderes ao longo do tempo, especialmente as estatais maiores. Dessa forma, elas também participam na formulação de políticas, atuam como atores independentes na elaboração de suas próprias políticas, bem como, eventualmente, implementam as políticas decididas no Executivo ou Legislativo. Este é particularmente o caso brasileiro, no qual as empresas estatais maiores têm sido mais proativas na política industrial que o eram as estatais, por exemplo, no Japão e na Coreia do Sul. Em um quadro comparativo, o Estado desenvolvimentista brasileiro fez, e continua fazendo, uso intensivo de empresas estatais como estratégia de desenvolvimento econômico. Adicionalmente, no Brasil, vários dos casos de sucesso do Estado desenvolvimentista estão associados a empresas estatais, como a Petrobras, o BNDES, o Banco do Brasil, a Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD, atualmente Vale).

As estatais são, por definição, de atuação específica, de forma que não são suscetíveis de terem uma visão abrangente ou exercerem um papel de coordenação global na elaboração de políticas de governo, exceto, talvez, um banco de desenvolvimento de grande porte, como o BNDES. Dado as atribuições mais limitadas e maior presença, as estatais, necessariamente, fragmentam as políticas industriais e prejudicam a coerência na estratégia de desenvolvimento global. No entanto, elas também têm vantagens sobre os ministérios na execução de políticas por causa de seu acesso a financiamento e recursos humanos especializados.

Este capítulo tem como foco o BNDES e a Petrobras, os dois maiores e mais ativos agentes da política industrial no Brasil. Ambas são empresas estatais, que se envolvem na política industrial de maneiras distintas: o BNDES por meio da concessão de crédito subsidiado e participação acionária, e a Petrobras mediante investimentos próprios, tanto produtivos como em pesquisa e desenvolvimento (P&D), bem como da política governamental de exigência de conteúdo nacional na aquisição de bens e serviços pela estatal. Além de sua importância prática

em termos da magnitude dos recursos mobilizados, o estudo do BNDES e da Petrobras também é revelador porque suas equipes técnicas estão entre as mais profissionalizadas e independentes na estrutura do Estado. Isto é, as duas estatais são dois dos mais longevos e historicamente evoluídos bolsões de eficiência do setor público brasileiro. As equipes técnicas, bem como defensores destas instituições na burocracia estatal, deixaram a Petrobras e o BNDES relativamente autônomos da interferência política – embora esta autonomia tenha variado consideravelmente ao longo do tempo.

Ao mesmo tempo, eles têm diferentes padrões de interação com as empresas privadas, com o BNDES procurando atuar como um banco independente da ingerência política e sujeito aos mesmos tipos de controle a que estão sujeitos os bancos privados, sem qualquer meio formal de consulta periódica com empresas privadas, enquanto a Petrobras se mantém mais próxima de outras empresas, com contatos regulares com seus fornecedores individuais ou em grupos organizados. A comparação institucional destas duas empresas estatais no período recente ajuda a comprovar as fontes de suas autonomias e estratégias para se envolver com empresas e outros atores da sociedade civil e atores políticos. Por fim, as duas empresas estatais têm um forte histórico de continuidade institucional quando comparadas com as demais estatais brasileiras. Apesar de suas ferramentas e metas terem sido alteradas ao longo dos anos, a missão básica destas instituições na promoção da indústria nacional, o recrutamento meritocrático e a atuação profissional permaneceram relativamente constantes. Julgamentos de graus de continuidade institucional e mudança são sempre complexos, e, embora não seja o foco central deste trabalho, a conclusão voltará novamente a esta questão. O ponto importante nesta discussão é que o BNDES e a Petrobras não começaram a promover o desenvolvimento nacional no século XXI; ambos foram protagonistas centrais durante décadas anteriores na promoção da indústria nacional e na produção de petróleo, respectivamente.

O foco principal deste artigo é sobre as atividades de política industrial do BNDES e da Petrobras em um contexto de mais controle da sociedade civil e seus múltiplos atores no funcionamento do Estado. A análise dos autores baseia-se em pesquisa de campo própria, incluindo entrevistas com altos funcionários públicos, dirigentes de associações empresariais e executivos de ambas as empresas. Foram explorados também relatórios financeiros, a cobertura da imprensa, documentos oficiais e outras fontes empíricas. Para a Petrobras, a análise não se centra em sua atividade principal de extração de petróleo, mas sim em sua política de aquisição de bens e serviços, que se destina a promover o desenvolvimento da indústria nacional. O interesse principal é analisar de que forma os diversos atores interagem na concepção e implementação das políticas de investimento da empresa e sua relação com a política industrial. Em geral, ambas as empresas estatais estão abertas às pressões, como observado anteriormente, de uma democracia cada vez

mais vibrante, que inclui mais controle legislativo e administrativo, bem como pressões de empresas, ONGs e da imprensa. Além disso, os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) intervieram fortemente, às vezes com novas legislações, para redirecionar a política de investimento das duas estatais. No entanto, ambas as empresas mantiveram níveis relativamente elevados de autonomia e implementaram novas políticas industriais, de acordo com procedimentos existentes.

Adicionalmente, nenhuma dessas estatais foi usada (com algumas exceções) para o complexo e controverso processo de construção de coalizões – em que os presidentes oferecem nomeações para ministérios e agências do governo em troca de apoio no Congresso Nacional – e as nomeações políticas que afetam a maior parte do resto do Poder Executivo. Comparados com outras entidades governamentais, Petrobras e BNDES permaneceram no espectro menos politizado e mais autônomo, junto com o Banco Central (BC) e algumas agências reguladoras. No entanto, a combinação de autonomia e intervenção evoluiu de forma complexa, com avanços e retrocessos, que este trabalho passa agora a abordar.

2 O NOVO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA E O PAPEL DO BNDES

A partir de 2003, o governo voltou a adotar políticas estatais mais ativas para promover o crescimento econômico. Embora o Brasil tenha abraçado a agenda do Consenso de Washington nos anos 1990 e tenha implementado muitas reformas institucionais, que vão desde a privatização de empresas estatais até a abertura do comércio exterior e a adoção de políticas macroeconômicas liberais, o governo continuou a promover setores econômicos por meio de políticas públicas e instituições, a maioria com origem no período de industrialização por substituição de importações. Entre estas instituições, o BNDES se destaca porque sobreviveu às reformas de mercado e também pelo fato de ocupar posição central nas estratégias governamentais recentes, especialmente no apoio ao crescimento das empresas nacionais mediante fusões e aquisições e internacionalização. Para se ter uma dimensão da importância desta instituição no financiamento da política industrial e de desenvolvimento, os empréstimos anuais do BNDES ultrapassaram os do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial nos anos recentes.²

Na década de 1990, quando o Brasil abraçou a agenda do Consenso de Washington, o BNDES teve de se reinventar, de um banco estatal encarregado de promover as empresas e setores econômicos a uma estatal destinada a financiar privatizações. Esta mudança foi parcialmente facilitada porque, na década de 1980, o BNDES tornou-se um dos principais acionistas de muitas empresas estatais

2. O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tem, entre os órgãos públicos brasileiros, uma forte reputação de burocracia eficiente desde a década de 1950. Em um conjunto de entrevistas com ex-presidentes e diretores do banco, muitos deles ressaltaram a qualidade do seu quadro de pessoal para realizar os princípios orientadores decididos pelo conselho de administração (BNDES, 2002).

e privadas que deixaram de pagar empréstimos da instituição financeira. Portanto, inicialmente, a instituição adotou um programa de privatização para desinvestir em empresas que não deveriam estar sob sua gestão direta. Mais tarde, na década de 1990, se tornou o órgão estatal mais importante por trás do programa de privatização, responsável não só por estruturar e implementar os leilões de venda, mas também por defender o programa contra processos judiciais de sindicatos e organizações não governamentais. Mas este BNDES mais “liberal” da década de 1990 não iria durar muito, e a instituição voltou a ser um banco de desenvolvimento mais intervencionista depois de 2003, quando um novo governo de esquerda foi eleito no Brasil.

Carlos Lessa, primeiro presidente do BNDES nomeado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, uma vez comentou sobre sua surpresa em encontrar o banco composto de “economistas liberais”, que ele denominou de “tucanos”, pela afinidade ideológica com o governo anterior do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), cujo símbolo é um tucano (Diegues, 2010). De acordo com Lessa, ele decidiu recrutar novos funcionários para o BNDES por meio de um concurso público destinado a selecionar economistas mais vinculados com o pensamento desenvolvimentista. Além disso, substituiu pessoas em cargos-chave na hierarquia do banco, nomeando para estes postos economistas desenvolvimentistas. Todo este esforço feito para conduzir o BNDES, mais uma vez, em direção a um papel proativo no apoio a empresas e setores da economia tornou-se mais claro em 2008, quando o governo brasileiro lançou a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), uma ambiciosa política industrial que tem como alvo setores tradicionais e de alta tecnologia (Almeida e Schneider, 2012).

A partir de 2007, no início do segundo mandato do presidente Lula, o BNDES embarcou em uma nova direção, mais voltada à promoção de empresas e setores, sob o comando de Luciano Coutinho, um antigo e bem conhecido defensor de política industrial, bem como um respeitado professor da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Este nomeou como vice-presidente outro defensor de política industrial, João Carlos Ferraz, que estava trabalhando na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). Coutinho e Ferraz haviam trabalhado juntos muitos anos antes, quando eles coordenaram, no início dos anos 1990, um projeto de pesquisa sobre o setor industrial do Brasil (Coutinho e Ferraz, 1994). A análise dos autores dividiu o setor industrial em três categorias: setores competitivos, setores não competitivos e setores de difusão tecnológica.

O estudo concluiu que a política industrial não deve ser restrita a setores de difusão tecnológica, mas sim abranger diferentes medidas que enfrentem os obstáculos ao crescimento em cada setor da indústria. Por exemplo, para setores competitivos, Coutinho e Ferraz defenderam a ajuda estatal à modernização

das empresas, o aumento de seus investimentos em P&D, a internacionalização por meio da abertura de filiais no exterior e a consolidação por meio de fusões e aquisições. Os autores afirmam explicitamente que “a política de regulação da concorrência não deve dificultar o processo de conglomeração” (Coutinho e Ferraz, 1994, p. 438). Para setores não competitivos, políticas industriais devem visar à modernização das empresas (*upgrading*), combinada com medidas de estímulos à demanda doméstica. Para setores de difusão tecnológica, os autores defenderam financiamento subsidiado, apoio público a P&D, mais proteção, via tarifas de importação, e estímulos à demanda, via compras governamentais.

Esse conjunto de recomendações tornou-se política pública em 2008, quando o governo lançou um programa abrangente de política industrial, o Programa de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que envolveu quase todos os setores industriais. Uma vez que Coutinho e Ferraz foram os cérebros por trás da nova política industrial, o BNDES tornou-se, naturalmente, um protagonista central na implementação da PDP. Em 2008, o BNDES passou a apostar em algumas empresas e setores para consolidar a posição destas empresas em cadeias globais de produção. Segundo o BNDES, esta estratégia de promover campeões nacionais faz parte da política industrial do Brasil, mas não se encontra qualquer alusão à ideia de criação de campeões nacionais nos documentos oficiais que explicam a política do governo. Referências podem ser encontradas, entretanto, no projeto de pesquisa de Coutinho e Ferraz (1994) dos anos 1990. Apesar de uma política de promoção de conglomerados trazer à mente as estratégias adotadas anteriormente na Coreia do Sul, o que o BNDES tem feito é diferente. O apoio governamental aos *chaebols* (grandes grupos diversificados de empresas) nos anos 1960 e 1970 foi projetado para promover a diversificação, as exportações e os investimentos em atividades de mais valor agregado. No Brasil, o apoio do BNDES a grandes grupos brasileiros não tem sido associado à exigência de diversificação e investimento em produtos intensivos em tecnologia, mas sim baseado na ideia de consolidar uma posição dominante nos mercados locais e globais nos setores em que as empresas têm vantagem comparativa (Almeida, 2009).

O papel mais ativo que o BNDES passou a exercer a partir de 2008 suscitou questionamentos por parte da imprensa local e na academia brasileira sobre se a instituição financeira estava se tornando mais uma vez o banco de desenvolvimento que foi na década de 1970, quando apoiou a construção de novos setores industriais (especialmente aço, petroquímica, celulose e papel e bens de capital) no curso do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND 2). Mas, apesar de algumas semelhanças entre o BNDES do século XXI e a atuação deste na década de 1970, este atua hoje de uma forma diferente. *Primeiro*, os seus novos financiamentos, tanto empréstimos quanto investimentos, são voltados a grandes empresas em setores nos quais o Brasil tem vantagens comparativas (carne, mineração, petróleo, papel

e celulose etc.). Portanto, estes novos empréstimos são mais seguros que aqueles da década de 1970 para novas empresas e novos setores.

Ademais, a inclinação do BNDES para emprestar a empresas grandes e estabelecidas pode ser resultado de um conjunto de controles legais que este precisa obedecer. Isto é diferente dos anos 1970, quando tinha mais liberdade de escolha e poderia apostar em novas empresas e setores, como seria de se esperar de uma política industrial mais ambiciosa. Hoje, no contexto de mais *accountability* mencionado anteriormente, a inadimplência de empresas privadas com o BNDES poderia resultar em ações judiciais, não só contra a empresa, mas contra a própria instituição financeira.

Segundo, os incentivos para desempenho no banco atuam de uma forma que reforça o viés da equipe da instituição para emprestar a grandes empresas estabelecidas que poderiam, alternativamente, acessar os mercados de capitais privados para obter recursos para novos investimentos (uma vez que a maioria destas empresas são competitivas). Os funcionários do BNDES são parcialmente recompensados pelo desembolso total deste, e não por promoverem a diversificação e inovação. Portanto, a estrutura de incentivos do banco reforça o viés de minimização de riscos ao emprestar a grandes empresas em setores tradicionais.³ E, por fim, o BNDES opera hoje, assim como muitas outras empresas estatais, estritamente de acordo com as regras legais, o que significa menos espaço para a discricção. Na verdade, desde 2008, o BNDES começou a tornar público os seus maiores empréstimos feitos a grandes empresas e setores. Esta publicação foi a primeira realizada por um banco estatal no Brasil e surgiu em resposta às demandas de grupos da sociedade civil por mais transparência e prestação de contas.

O BNDES formalmente tem menos liberdade de manobra hoje que em 1970, mas menos discricionariedade não significa a sua ausência total. Na verdade, o banco tem uma subsidiária, chamada BNDES Participações (BNDESPar), que é um fundo de investimento dentro do próprio BNDES e que detém todos os investimentos que o banco mantém em participação acionária. O BNDESPar só existe para diferenciar os empréstimos do BNDES dos investimentos que o banco realiza no mercado de capitais: ações, patrimônio e capital de risco.

Para entender melhor a complexa relação entre o BNDES e o governo, grupos empresariais privados e outras partes interessadas, focar-se-á em alguns casos recentes e controversos em que o BNDES foi um ator importante por trás do crescimento de grandes empresas. Um bom exemplo é a relação entre o BNDES e a Petrobras (Almeida, 2011), que será analisada na próxima seção. Esta seção estuda o papel do BNDES como financiador e investidor em frigoríficos, uma atuação que aparece no

3. Para mais informações, ver AFBNDES (2012).

debate recente de política industrial no Brasil (Lazzarini, 2011). Em 2008 e 2009, a crise financeira foi agravada após a falência do Lehman Brothers, e o BNDES viu a crise como o *timing* certo para ajudar as empresas brasileiras a comprarem os seus concorrentes no exterior.

Um bom exemplo dessa estratégia do BNDES de criar *players* globais é a JBS/Friboi. O montante emprestado e investido pelo BNDES nesta empresa foi tão alto (mais de R\$ 10 bilhões) que o banco passou a deter 30% da empresa. É verdade que a JBS/Friboi tornou-se rapidamente o quarto maior grupo empresarial privado do Brasil graças ao apoio do BNDES. Não está claro, no entanto, como esta política de construir um *player* global em um setor no qual o Brasil provou ser competitivo trouxe algum benefício mais amplo além daqueles dados aos acionistas da empresa privada. Em vez de defender os seus investimentos, mostrando que a JBS poderia ajudar fornecedores locais a acessarem mercados internacionais ou que a JBS poderia transferir tecnologia para os seus fornecedores para melhorar a genética de gado, o banco justificou os empréstimos para a empresa com base na ideia de que era importante para o Brasil ter um grande número de multinacionais de capital verde-amarelo (Romero, 2009). No geral, a política do BNDES de promover a expansão internacional de campeões nacionais parece ter vindo, em grande parte, da cúpula de gestão do banco, com pouca participação do resto do governo ou das partes interessadas da sociedade civil.

Além disso, o *website* da divulgação da PDP afirma que os objetivos da política industrial para o setor frigorífico são dois: *i)* ajudar o Brasil a se tornar o maior exportador de carnes do mundo; e *ii)* transformar o setor de carnes no mais importante exportador do agronegócio. Mas estes objetivos poderiam ser atendidos com quatro ou cem empresas. Portanto, com base apenas no que está escrito no *website* da política industrial brasileira, é difícil entender a estratégia de construção de grandes grupos nacionais no setor de frigoríficos. Entretanto é possível encontrar a justificativa teórica para esta estratégia no livro de Coutinho e Ferraz (1994), citado anteriormente, em que eles enfatizam a importância da construção de grandes empresas em setores competitivos.

Uma vez que interessa-se na ampla coalizão por trás da política industrial e da transparência dessas políticas, não é claro se a política industrial do século XXI no Brasil é necessariamente mais transparente que a velha política industrial. No caso do setor de carnes, há ainda dois problemas adicionais. Primeiro, mais de 1,5 mil pecuaristas no estado de Mato Grosso começaram a se queixar contra a política do BNDES de promover a concentração no setor. Os fazendeiros, por meio da sua Associação dos Criadores de Mato Grosso (ACRIMAT), escreveram uma carta aberta ao BNDES alegando que a concentração do setor de carnes patrocinada pelo BNDES estava comprimindo os lucros dos fazendeiros de gado,

uma vez que 8 mil produtores no Brasil tinham de negociar com um número cada vez menor de frigoríficos. A associação também pediu ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) que abrisse uma investigação sobre a concentração da indústria de frigoríficos. O inquérito foi aberto em junho de 2012; entretanto, em 2013, não havia sido ainda concluído.

Em segundo lugar, o crescente envolvimento do BNDES no setor frigorífico sem qualquer exigência de contrapartida aos empréstimos levou a um resultado inesperado: o BNDES tornou-se indiretamente envolvido com acusações de desmatamento na Amazônia. Em 2009, o Greenpeace e o MPU do Pará agiram para coibir o desmatamento ilegal ligado a fazendas de gado na região amazônica. O BNDES tomou medidas para atender às preocupações das partes interessadas com o desmatamento nesta, mas não foi o banco que desencadeou este processo (Leitão, 2009; 2013). Esta ação foi fruto do trabalho do ministério no estado do Pará, que investigou matadouros e outros clientes de pecuaristas em áreas de desmatamento, incluindo grandes supermercados e frigoríficos. No mesmo período, o Greenpeace lançou um estudo com base em todos os outros estados da Amazônia, denunciando grandes frigoríficos como os impulsionadores do desmatamento (Slaughtering..., 2009).

Na sequência da publicação do Greenpeace, os supermercados suspenderam a compra de carne de frigoríficos que se abasteciam a partir dessas áreas, ocasionando que empresas, BNDES, supermercados e o MPU assinassem um termo de ajustamento de conduta (TAC), que concedeu às empresas um prazo para o cumprimento da lei. Este caso é interessante por mostrar a importância das ONGs e do ministério no apoio de uma agenda mais ampla, a luta contra o desmatamento, não diretamente ligada à política industrial, mas indiretamente afetada pelas ações da política industrial. É importante destacar que, como o principal instrumento da política industrial brasileira é a concessão de crédito subsidiado por meio do BNDES, o banco poderia, desde o princípio, ter incorporado nas exigências de concessão de crédito a agenda de responsabilidade ambiental e social. Isto possivelmente não aconteceu porque, da mesma forma que na década de 1970, a participação de um maior número de atores da sociedade civil na definição das ações de política industrial ainda é limitada. No presente, assim como no passado, o debate sobre política industrial ainda parece restrito aos clientes tradicionais destas políticas, ou seja, os empresários e suas associações.

Apesar disso, como destacado, devido ao crescente papel do sistema U, a política industrial neste século tem menos discricionariedade que aquela dos anos 1970. Mas no caso do BNDES, o controle sobre o banco é baseado nos requisitos de capital da Basileia e em regras bancárias. Não há controle para quais firmas e setores o BNDES empresta ou investe e, uma vez que a política industrial no Brasil

é muito ampla, quase qualquer tipo de investimento do BNDESPar e empréstimos do BNDES podem ser justificados com base na ideia de política industrial. No entanto, o papel crescente do BNDES na promoção de empresas e setores aumentou a preocupação da sociedade civil com a transparência e a prestação de contas do banco.

Desde 2008, o BNDES começou a publicar informações sobre seus empréstimos para grandes empresas e setores. Esta publicação foi a primeira de um banco estatal no Brasil, e surgiu em resposta a demandas de grupos da sociedade civil – unidos em um esforço conjunto chamado “Plataforma BNDES” – por mais transparência e prestação de contas das ações do BNDES.⁴ As pressões da plataforma se devem ao fato de que “o BNDES cumpre papel central no fomento e na própria modelagem do desenvolvimento nacional”, como afirma o grupo em seu *site*. Mas este grupo está preocupado com as ações do banco não por um interesse com a eficiência da política industrial ou dos custos de oportunidade da concessão de empréstimos a empresas que poderiam captar dinheiro em mercados privados, mas sim porque as ONGs reunidas na Plataforma BNDES estão preocupadas com os efeitos das ações do BNDES no meio ambiente, no impacto da construção de grandes hidrelétricas nos grupos indígenas e com os padrões trabalhistas associados aos financiamentos do BNDES para etanol, geração hidroelétrica, papel e celulose, saneamento e desenvolvimento regional.

Apesar disso, a forte pressão que a Plataforma BNDES fez para que o banco tornasse público os seus grandes empréstimos a empresas individuais teve o efeito inesperado de aumentar o conhecimento da sociedade civil e a cobertura da mídia sobre o papel do BNDES no apoio a grandes frigoríficos. Esta ação provocou um grande debate sobre a política industrial brasileira e o papel que vem sendo exercido pelo banco de desenvolvimento na formação de campeões nacionais. Ironicamente, a demanda por mais transparência que surgiu a partir da pressão de um grupo organizado interessado em padrões sociais mobilizou outros grupos com interesses bem diversos. No caso do problema do desmatamento mencionado anteriormente, foi possível o Greenpeace vincular o BNDES aos frigoríficos e fornecedores com atuação em áreas desmatadas por causa da divulgação, desde 2008, da lista de empréstimos do BNDES às empresas. Mas, se não fosse a ação conjunta de um grupo de ONGs de ação social, o debate sobre a política industrial no Brasil teria sido severamente limitado, uma vez que o acesso a dados sobre os empréstimos individuais do banco seria controlado.

A cobertura da mídia sobre os empréstimos do banco agiu também para aumentar a demanda por mais transparência sobre a política industrial e sobre o papel do BNDES nesta política. Em 2011, por exemplo, o BNDES anunciou

4. Para mais informações, ver a página da plataforma no endereço eletrônico: <<http://www.plataformabndes.org.br/site/>>.

que investiria até US\$ 2,5 bilhões em uma proposta de fusão entre a Companhia Brasileira de Distribuição (CBD), o maior varejista brasileiro, e o Carrefour. Em um comunicado à imprensa, o BNDES afirmou que ajudaria a construir uma rede de supermercados global de propriedade nacional, o que aumentaria as exportações brasileiras. No entanto, a proposta de fusão entre a CBD e o Carrefour, com o apoio do BNDES, provocou um grande debate no Brasil, com repercussões negativas para o banco e o governo, e, no final, o banco decidiu não mais participar da possível fusão que não aconteceu.

Esse episódio particular e o clamor público suscitaram preocupações do MPU, que anunciou que iria iniciar um inquérito para avaliar se o investimento do BNDES na fusão de duas grandes redes de varejo estava em conformidade com o papel do banco. Em 2012, o MPU decidiu adotar uma abordagem ainda mais radical e entrou na justiça com uma ação para aumentar a transparência do banco e adequá-lo à Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011). A ação do MPU requer que o BNDES torne público todos os seus empréstimos nos últimos dez anos para empresas privadas e públicas, a fonte de financiamento do banco para cada grande empréstimo, os critérios que o banco seguiu para decidir quais as empresas seriam apoiadas, as taxas de juros cobradas, as garantias exigidas e os riscos de cada empréstimo individualmente.

A batalha judicial ainda estava se desenrolando em junho de 2013, mas é um bom exemplo de que, apesar de uma legislação bancária rígida e do esforço do BNDES e dos formuladores da política industrial em escrever um trabalho conceitual sobre esta política e definir algumas macrometas para que o público pudesse acompanhar os efeitos da nova política industrial, no Brasil, ainda não está claro para o público porque o BNDES aposta em algumas empresas e não em outras, e quais são os benefícios sociais envolvidos no apoio do BNDES a empresas privadas em setores nos quais o Brasil tem vantagem comparativa e que poderiam captar recursos no mercado privado de crédito e capitais.

Em certa medida, a forma abrangente como o governo definiu a política industrial após 2008 deu ao BNDES mais liberdade para decidir como implementar tal política. De 2008 a 2012, o Tesouro Nacional emprestou mais de R\$ 300 bilhões ao BNDES para que o banco pudesse perseguir um papel mais agressivo no fornecimento de crédito de longo prazo para a indústria, a infraestrutura e o financiamento de ações da política industrial (aposta em empresas e setores). Uma vez que a política industrial no Brasil é totalmente aberta, não é clara a forma como as partes interessadas podem avaliar se o banco age ou não de acordo com tal política.⁵

5. A esse respeito, ver também Shapiro (2011).

Por essa razão, o BNDES passou a enfrentar mais pressões por transparência advindas de grupos da sociedade civil (ONGs e algumas associações empresariais locais), da imprensa e, recentemente, do MPU. Ainda é cedo para prever como o clamor por mais transparência nos empréstimos do BNDES vai evoluir e se o banco vai ou não tornar mais explícitos os critérios para investir e emprestar para algumas empresas em detrimento de outras. Mas, independentemente do resultado judicial, a diferença do ponto de vista da atuação do BNDES no século XXI *versus* o BNDES da década de 1970 não está na concepção da política industrial, mas sim em mais cobrança dos órgãos de controle (sistema U), da imprensa e da sociedade civil. São influências novas e cruciais, mas ainda são pontuais e reativas, que não se somam a um debate abrangente sobre os rumos gerais da política industrial e da atuação do BNDES.

3 PETROBRAS: POLÍTICA INDUSTRIAL POR MEIO DE REQUISITOS DE CONTEÚDO NACIONAL

A partir de 2003, quando o PT chegou ao poder, as sucessivas administrações passaram a usar a Petrobras novamente como um instrumento de política industrial. Nesse ano, o governo deixou claro que não esperava que a Petrobras operasse como uma empresa que busca puramente o lucro, mas que compatibilizasse as necessidades operacionais com metas de desenvolvimento regional e social. Dois acontecimentos ajudam a entender as mudanças: *i*) o crescimento da produção e a perspectiva do Brasil em se tornar um país abundante em petróleo, com capacidade de produção suficiente para exportar; e *ii*) a posição de monopólio de fato, que permite a empresa seguir prioridades não comerciais e ainda manter elevados níveis de investimento – com a ajuda adicional de bancos estatais. De fato, os bancos estatais, especialmente o BNDES, fornecem à Petrobras um relaxamento de restrição orçamentária (*soft-budget constraint*), permitindo que a empresa prosiga o seu ambicioso programa de investimentos sem as mesmas limitações que existiriam se tivesse de financiá-lo apenas com recursos próprios ou captados no mercado privado.

O uso da Petrobras como instrumento de política industrial fazia parte da campanha eleitoral de Lula em 2002.⁶ Apoiado por sindicatos de trabalhadores, Lula reclamava durante a campanha que a Petrobras estava comprando plataformas de petróleo com base no menor preço, independentemente se feita no Brasil ou no exterior. Assim, a ideia de usar a Petrobras para política industrial é anterior à descoberta do pré-sal. De fato, também em 2003 é criado o Programa de Mobilização

6. Políticas de conteúdo local fazem parte de uma estratégia que a Petrobras adota desde a década de 1980 (Gall, 2011; Dantas e Bell, 2011) e têm o potencial de gerar benefícios futuros, como ganhos tecnológicos e mais concorrência entre fornecedores. No entanto, um ex-presidente da empresa, Joel Rennó, reconheceu em entrevista aos autores, em 16 de agosto de 2012, que o conteúdo local nunca foi tão central como tem sido no período recente.

da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP), uma iniciativa que visa aumentar o conteúdo local na indústria de petróleo “em bases competitivas e sustentáveis”, de acordo com o Decreto nº 4.925/2003 (Brasil, 2003). Pouco tempo depois, uma subsidiária da Petrobras, a Transpetro, lançou o Programa de Modernização e Expansão da Frota da Transpetro (PROMEF), destinado a ressuscitar a indústria naval brasileira. Os estaleiros e seus fornecedores associados também foram beneficiados por severas cláusulas de conteúdo local, que o governo impôs a todas as novas concessões de gás e petróleo feitas a partir de 2005, incluindo as operadoras privadas.

O PROMINP funciona como um fórum de coordenação, em que o governo, a Petrobras e as associações empresariais trabalham conjuntamente em projetos e no desenho da política industrial para o setor de petróleo. O fórum é composto por representantes dos diferentes níveis de governo, agências públicas, além de associações empresariais. É, talvez, o que mais se aproxima do conceito de autonomia de Evans (1995), inserida em termos de participação do Estado na política industrial contemporânea do Brasil. Por meio do PROMINP, o Estado tem informação direta de seu agente (Petrobras) e também das empresas fornecedoras de bens e serviços. O programa funciona em três áreas: formação profissional, desenvolvimento de instrumentos de política industrial e monitoramento do desempenho industrial. Apesar de a formação profissional ser a atividade mais conhecida, o programa também está investindo no aumento da capacidade de inovação de fornecedores nacionais, de forma a atender os desafios tecnológicos oriundos da exploração de petróleo em águas ultraprofundas.⁷

Um representante do governo chefia o PROMINP, mas a coordenação executiva é feita pela Petrobras. Os membros do fórum regularmente se encontram e trocam informações. Por exemplo, a Petrobras informa os fornecedores de sua demanda futura de navios, condições de licitação, e opções de financiamento, enquanto os fornecedores discutem a sua capacidade industrial e os gargalos existentes para a expansão da produção. As discussões no fórum são organizadas em torno de projetos. Cada projeto é monitorado continuamente e pode resultar em novas políticas públicas adotadas pelo governo federal ou em uma mudança de procedimentos internos da própria Petrobras.

Um exemplo de instrumento de política industrial criado a partir do PROMINP foi a metodologia de medição da exigência de conteúdo local, adotada pela Agência Nacional do Petróleo (ANP) a partir da sétima rodada de licitação de blocos de petróleo em diante. Esta metodologia foi definida em uma cartilha que lista os bens de capital e os serviços que são considerados para o cumprimento das exigências de conteúdo local, bem como as fórmulas para avaliá-los. A formulação desta cartilha

7. Conforme entrevista com Paulo Alonso em 17 de agosto de 2012.

e as discussões entre a indústria, o governo e a ANP transformaram o que antes era um objetivo distante – previsto na Lei do Petróleo, Lei nº 9.478/1997, a saber, conciliar o crescimento da produção de petróleo ao desenvolvimento da indústria nacional de fornecedores (Brasil, 1997) – em um requisito obrigatório, sujeito a pesadas multas em caso de descumprimento.

Essas cláusulas obrigatórias de conteúdo local, além do benefício de estimular a produção local, têm custos. Na visão do Instituto Brasileiro do Petróleo (IBP), que representa principalmente os operadores privados de petróleo, as metas foram estabelecidas em níveis muito elevados, devido principalmente à pressão da indústria nacional. A indústria de fornecimento informou ao governo a sua capacidade para cumprir os itens que foram incluídos no manual adotado pela ANP – mas isto não significa que as empresas nacionais têm a escala e a competitividade para suprir a quantidade de pedidos que chegou a ser necessário depois de todas as recentes descobertas.⁸

A ANP reconhece os desafios para cumprir os requisitos e está trabalhando com o governo federal e os operadores de petróleo para identificar gargalos. Autoridades do governo dizem que eles não querem simplesmente recolher multas e preferem ajustar os requisitos de forma a atingir o objetivo de estimular a cadeia de fornecedores.⁹ No governo há um debate sobre se perseguir uma rigorosa política de conteúdo local levará à competitividade internacional – uma condição necessária para o sucesso de longo prazo da atual política industrial.¹⁰ Enquanto a política não é alterada, a Petrobras está tentando superar o problema de adequar a sua demanda com a capacidade limitada de fornecedores nacionais por meio da contratação de plataformas de petróleo com estaleiros que são completamente novos – ou virtuais –, uma política que começou com o PROMEF.

O exemplo mais cristalino da Petrobras perseguindo uma política industrial ativa pode ser encontrado em sua subsidiária Transpetro. A empresa elaborou um ambicioso programa para adquirir localmente um pacote de novos navios petroleiros, de forma a usar o seu poder de compra para ressuscitar a indústria naval brasileira. Em 2004, a Transpetro lançou o PROMEF, que foi projetado para cumprir um objetivo clássico de política industrial.¹¹ Isto foi feito por meio da identificação de um setor prioritário em que o Brasil teria o potencial de ser competitivo internacionalmente, seguido da implementação de um conjunto de

8. Conforme entrevista com Antônio Guimarães em 17 de agosto de 2012.

9. Conforme entrevista com Florival Rodrigues de Carvalho, diretor da Agência Nacional do Petróleo (ANP), em 14 de agosto de 2012.

10. Conforme João de Negri, diretor de Inovação da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), em entrevista realizada em 15 de agosto de 2012.

11. Para uma análise detalhada do Programa de Modernização e Expansão da Frota da Transpetro (PROMEF), ver o capítulo 8 deste volume, intitulado *A revitalização da indústria naval no Brasil democrático*, de Pires, Gomide e Amaral.

políticas governamentais de apoio, incluindo empréstimos subsidiados de bancos públicos e compras governamentais.

O PROMEF foi projetado com as seguintes premissas: *i*) construir navios no Brasil, com um mínimo de 65% de conteúdo local em sua primeira fase (70% na segunda); *ii*) estimular a modernização dos estaleiros existentes e a construção de novos; e *iii*) alcançar competitividade internacional ao final do pacote de encomendas, 26 navios na primeira rodada e 23 na segunda. Apesar de liderado por um nomeado político, o ex-senador Sérgio Machado, do PMDB-CE, o PROMEF foi desenhado pela equipe técnica da Transpetro.¹²

O programa foi amplamente apoiado pelo pequeno e coeso Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore (Sinaval). Esta associação empresarial foi fundamental na negociação com a Petrobras, desde 1997, para que fossem criadas as condições para que as empresas prestadoras de serviço à petroleira pudessem contratar localmente a construção de barcos de apoio a plataformas (PSVs).¹³ Isto permitiu a sobrevivência dos estaleiros que ainda restavam no país. Em 2002, decidido o resultado eleitoral, o Sinaval fez *lobby* com a equipe de transição para que a futura administração adotasse um amplo programa para o setor naval.

O PROMEF foi facilitado pela existência de instrumentos de política industrial legados pelo período de substituição de importações, criados ainda em meados do século XX: bancos públicos, empresas estatais e crédito direcionado para apoiar alguns setores. A Transpetro tinha acesso fácil a financiamento subsidiado do Fundo da Marinha Mercante (FMM), que foi criado em 1958 (Lei nº 3.381/1958). O fundo está disponível para empréstimos por meio de bancos públicos federais e é uma antiga fonte de subsídio para a indústria naval brasileira.

Finalmente, a estratégia de compras locais e descentralização de investimentos e a abertura de novos estaleiros casavam bem com a política do governo e foram frequentemente defendidas pelo presidente Lula. Em um discurso em 2007, em seu estado natal, Pernambuco, um dos principais beneficiados pela política industrial da Petrobras, Lula argumentou que a estatal não deveria tentar economizar US\$ 50 milhões ou US\$ 60 milhões cada vez que comprasse uma plataforma de petróleo no exterior, mas deveria adquiri-la localmente, porque o país estaria ganhando mais em termos de impostos, salários e empregos (Silva, 2007). Em outra ocasião, Lula reclamou publicamente de que a Vale, empresa privatizada, tinha decidido comprar navios no exterior em vez de contratá-los no Brasil (Lula..., 2009).

12. Conforme Maurício Canêdo Pinheiro, entrevistado em 14 de agosto de 2012.

13. Conforme entrevista com Sérgio Leal, secretário executivo do Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore (Sinaval).

O Sinaval apoia a estratégia de descentralização, o que acaba aumentando a base política de defesa de uma política industrial ativa para o setor. No entanto, consultores contratados pelo Transpetro temem que, descentralizando a localização dos estaleiros, a indústria perca efeitos de *cluster* que maximizam a sua produtividade.¹⁴ Portanto, esta decisão pode ser politicamente popular, mas está em choque com um dos pilares básicos de política industrial, podendo colocar em risco a competitividade desta indústria emergente.

Com as descobertas realizadas no pré-sal, o governo pôde ampliar ainda mais a sua política de usar a Petrobras como uma ferramenta para o desenvolvimento industrial. As descobertas sinalizaram que a indústria do petróleo no Brasil iria crescer significativamente, podendo o setor se tornar um dos mais importantes segmentos econômicos do país. Impulsionar as exigências de conteúdo local também foi apresentado como uma forma de tentar evitar uma maldição dos recursos naturais e problemas de desindustrialização. Em 2009, um novo quadro regulatório específico para as áreas do pré-sal foi aprovado, garantindo à Petrobras o monopólio da operação em blocos ainda não leiloados. Além disso, o governo transferiu os direitos de exploração e produção de 5 bilhões de barris localizados no pré-sal para a Petrobras.

Para apoiar os esforços exploratórios da área do pré-sal, a Petrobras decidiu comprar localmente um pacote de 28 sondas de perfuração *offshore*, com conteúdo local mínimo que varia de 55% a 65%, para entrega a partir de 2015. Para tanto, a estatal usou uma nova empresa, a Sete Brasil. Esta empresa é uma gestora de ativos voltados para o setor de petróleo e gás e foi constituída com o capital da Petrobras, de fundos de pensão e bancos privados – trazendo, dessa forma, os altamente capitalizados fundos de pensão (de outras estatais) para este negócio. A Sete Brasil contratou estaleiros nacionais para construir as unidades que posteriormente serão alugadas para a Petrobras.

Parte da contratação local de sondas de perfuração cumpre um compromisso assumido pela Petrobras durante rodadas de licitações anteriores, em que o conteúdo local foi um dos três critérios utilizados pela ANP para determinar as empresas ou consórcios vencedores de blocos exploratórios. Xavier (2010) mostra que a Petrobras fez as maiores ofertas de conteúdo local em comparação com outras empresas de petróleo para o período analisado (as rodadas de 7 a 10). A Petrobras se empenhou em utilizar nas fases de exploração e desenvolvimento o valor máximo de conteúdo local estabelecido pela ANP. No entanto, o compromisso da Petrobras com conteúdo local vai muito além de cumprir uma exigência regulatória. A empresa estabeleceu metas de conteúdo local para todas as áreas de investimento, incluindo as novas refinarias e navios petroleiros. Segundo dados da Petrobras (2010), a empresa

14. Conforme Maurício Canêdo Pinheiro, entrevistado em 14 de agosto de 2012.

aumentou o conteúdo local em todos os seus investimentos, de 57%, em 2003, para 75%, em 2009, o que fez a empresa estimar ter contribuído adicionalmente com US\$ 17,8 bilhões para a economia nacional. No final de 2011, a empresa estabeleceu sua política própria de conteúdo local, padronizando procedimentos e adotando metas autoimpostas em todas as outras áreas de operação.

O aumento do conteúdo local na indústria do petróleo continua a ser uma bandeira política do governo – de fato, há indícios de que a atual administração vê o que foi feito no setor de petróleo como um modelo para outras indústrias, como automóveis e equipamentos de defesa.¹⁵

3.1 Novas partes interessadas e mecanismos de transparência e responsabilização

Mas o controle centralizado da Petrobras tem limites, em grande parte impostos pela redemocratização do país e pelo desenvolvimento de mecanismos horizontais de *accountability*. Como analisado por O'Donnell (1998), estes são mecanismos de controle de poder exercidos na estrutura do Estado, que se somam ao *accountability* eleitoral. Alguns destes mecanismos atuam como pontos de veto – a exemplo de órgãos ambientais que emitem licenças de instalação e operação e outros órgãos que exercem fiscalização sobre os procedimentos de licitação e orçamento. Outra fonte de controle vem da sociedade civil – como a imprensa e as ONGs. Por fim, há as restrições na própria Petrobras. No geral, estes controles e as mudanças políticas abriram a Petrobras para a influência de um conjunto mais amplo de partes interessadas.

O aumento da importância da Petrobras foi seguido por mais fiscalização e exigências de transparência. A Lei do Petróleo, de 1997, também criou uma agência reguladora (ANP), com poder de autorizar investimentos, definir normas de procedimento e aplicar multas. Embora a diretoria da agência também seja indicada pelo governo federal e sujeita à aprovação do Congresso Nacional, há casos significativos de divergência entre a ANP e a Petrobras, incluindo multas que chegaram aos milhões de reais.¹⁶

A Petrobras também se tornou mais transparente e sujeita ao escrutínio público porque tem ações listadas na Bolsa de Nova Iorque e é uma das ações favoritas de pequenos investidores brasileiros na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa). Como empresa pública, seus investimentos também são auditados pelo TCU, que frequentemente denuncia práticas de superfaturamento. A imprensa é outra fonte de controle das atividades da Petrobras. Avanços tecnológicos são celebrados – como as descobertas do pré-sal – e denúncias de corrupção e erros

15. Conforme Paulo Alonso, entrevistado em 17 de agosto de 2012, e Maurício Canêdo Pinheiro, entrevistado em 14 de agosto de 2012.

16. Conforme entrevista com Florival Rodrigues de Carvalho, diretor da ANP, em 14 de agosto de 2012.

administrativos, expostos e criticados. Em 2009, relatórios oficiais do TCU e de outras fontes motivaram várias notícias críticas à Petrobras. Na sequência, a oposição no Congresso Nacional conseguiu aprovar uma comissão parlamentar de inquérito (CPI) para investigar a empresa. A estatal teve uma reação dura e adotou uma postura agressiva com a imprensa, criando um blogue (Petrobras Fatos e Dados) que criticava diretamente as notícias, os jornalistas e pronunciamentos de políticos da oposição.¹⁷ O comando da CPI acabou nas mãos de políticos governistas, e o relatório final absolveu a Petrobras de qualquer irregularidade. Em conjunto, estas ferramentas de controle impõem à estatal e aos seus fornecedores uma série de procedimentos que podem atrasar e modificar investimentos, afetando o seu cronograma original, seu orçamento e a taxa de desembolso.

Como forma de compensar a petroleira pelas compras de equipamentos a preços mais elevados e pelos investimentos em setores de baixas margens, como as novas unidades de refino, o governo federal tem garantido financiamento necessário às operações da Petrobras. Isto é feito por meio de uma combinação de uma redução da transferência de lucros da empresa para o acionista principal (a União), bem como um aumento na quantidade de empréstimos provenientes de bancos públicos, como o BNDES, o Banco do Brasil (BB) e a Caixa Econômica Federal (CEF), como se observa na tabela 1.

TABELA 1
Empréstimos da Petrobras em bancos públicos (2006-2012)
(R\$ bilhões)

Ano	BNDES	BB	CEF	Total
2006	7,17	-9,73	-	-2,56
2007	6,73	-2,21	-	4,52
2008	10,73	4,35	3,62	18,69
2009	34,93	5,81	3,95	44,69
2010	36,38	8,21	5,61	50,21
2011	40,89	8,89	3,05	54,84
2012	47,87	7,03	8,26	65,17

Fonte: Balanços Petrobras.

No final de sua gestão, o presidente Lula sancionou uma lei (Lei nº 12.353/2010), garantindo a participação de representantes dos trabalhadores no conselho de empresas públicas. Dessa forma, o Conselho de Administração da Petrobras ganhou mais um membro, um representante eleito dos funcionários.

17. Durante o pico de cobertura negativa que levou à investigação no Congresso Nacional, a Petrobras desafiou um procedimento padrão na relação entre jornalistas e fontes, o que foi criticado pela Associação Nacional de Jornais (ANJ).

A partir de 2012, este passou a ser composto por sete membros, que representam o acionista principal, dois representantes dos acionistas minoritários e um representante dos empregados.

Durante os anos 2000, os cargos de diretoria na Petrobras foram mais politizados que no BNDES. A escolha de Maria das Graças Foster, no início de 2012, quebrou uma sequência de presidentes com fortes ligações políticas com o PT. José Eduardo Dutra (2003-2005) e José Sérgio Gabrielli (2005-2012) são ambos antigos filiados ao PT. Dutra é geólogo por formação, mas construiu carreira como líder sindical e como senador pelo partido. Por sua vez, Dutra escolheu Gabrielli – economista e fundador do PT na Bahia – como diretor financeiro da Petrobras.

Maria das Graças é engenheira por formação, com mais de trinta anos de carreira na Petrobras. Embora ela tenha também trabalhado no governo federal com Dilma Rousseff (com quem mantém relações próximas), a sua escolha não foi uma indicação partidária. Pouco tempo depois de ter sido nomeada como presidente da Petrobras, Maria das Graças reclamou em entrevistas do atraso dos estaleiros nacionais no cumprimento dos contratos com a empresa, mas manifestou apoio total à política de conteúdo local. Maria das Graças criticou seu antecessor e anunciou que o Plano de Negócios da Petrobras para 2012-2016 foi criado para reverter a queda de produtividade, melhorar os padrões internos de autorização de investimento e de gestão da política de conteúdo local.

As mudanças em cargos importantes na empresa – incluindo a diretoria e a gerência executiva – e as críticas públicas que acompanharam a apresentação do plano de negócios para analistas financeiros foram recebidas pela imprensa como um movimento em direção à despolitização da empresa e ao restabelecimento do profissionalismo, um ponto também confirmado nas entrevistas.¹⁸

Nesta seção, será abordada a evolução da política de conteúdo local para o setor de petróleo, que tem a Petrobras como âncora, mas também envolve requisitos que abrangem operadoras privadas. Evidenciou-se como a Petrobras tanto perseguiu uma política industrial de iniciativa própria e alinhada com objetivos também políticos – como o PROMEF – quanto trabalhou no desenvolvimento de fornecedores para cumprir exigências regulatórias da ANP. Dessa forma, a política de conteúdo local na indústria de petróleo é exercida preponderantemente pela estatal de petróleo, mas faz parte de uma institucionalidade que vai além da empresa.

18. Ver, por exemplo, Ming (2012), Kuntz (2012) e Aqui... (2012).

4 COMPARAÇÕES E CONCLUSÕES

Este texto procurou analisar como duas empresas estatais, uma financeira (BNDES) e outra não financeira (Petrobras), são influenciadas e ao mesmo tempo influenciam a política industrial do governo brasileiro no período recente, no qual o Estado brasileiro passou a ser novamente ativo na promoção da indústria nacional. O objetivo deste trabalho não era avaliar a política industrial, mas sim entender de que forma atores públicos e privados, em um ambiente democrático, se relacionam no desenho, na execução e no controle da política industrial.

As comparações entre o BNDES e a Petrobras são reveladoras em vários aspectos. Ambas estatais têm mantido a reputação de competência e profissionalismo, apesar de não raras tentativas de politizar algumas indicações ou atividades durante a década de 2000. Em termos de independência em relação ao governo central e à influência de cada estatal, o BNDES pareceu manter mais independência e ter mais influência na direção geral da política industrial, primeiramente de forma ineficaz, com Lessa, e, em seguida, de forma muito eficaz, com Coutinho.

No entanto, apesar dessa maior independência do BNDES na definição da política industrial, com a PDP, em 2008, e depois com o Plano Brasil Maior, em 2011, ela não significou mais participação de amplos segmentos da sociedade brasileira na definição da política industrial. Na verdade, é possível identificar a forte influência de um trabalho sobre a indústria brasileira do início da década de 1990, coordenado, respectivamente, pelo presidente e vice-presidente do BNDES, no desenho da política industrial brasileira. Neste aspecto, a definição da política industrial decorreu muito mais de um estudo técnico com um amplo diagnóstico dos fatores que limitavam o crescimento da indústria brasileira que de um projeto nacional discutido com a sociedade.

Em comparação, a Petrobras tem sofrido mais ingerência dos membros do governo, especialmente os presidentes, e tem sido ordenada a perseguir vários objetivos de política industrial por meio de políticas complementares, como a construção de refinarias e a elaboração de políticas de aquisição de bens e serviços. No entanto, com base no PROMINP, uma política industrial global para o setor de petróleo vem sendo desenvolvida na empresa, com consequências que vão além das exigências impostas à Petrobras. Em um modelo que se assemelha ao de autonomia inserida, as informações são trocadas entre a indústria privada e o governo, facilitando a coordenação e resultando em novas políticas e decisões regulatórias que visam maximizar a utilização de conteúdo local no setor de petróleo.

A alteração de comando na Petrobras também foi importante – a mudança das gestões de Dutra e Gabrielli para Maria das Graças Foster denotou uma redução da influência partidária do PT nos escalões superiores da empresa. Não obstante, a nova gestão não representa um passo atrás na política de priorizar o conteúdo

local, muito pelo contrário; a Petrobras adotou uma política oficial corporativa de conteúdo local independentemente das exigências regulatórias. Em certo sentido, o papel da Petrobras na definição da política industrial foi indireto, pois mediado pelo PROMINP e pelo fato de que a empresa tem de enfrentar um conjunto de partes interessadas (como a ANP) e a mão pesada do seu acionista principal, o governo brasileiro. A entidade é ainda o principal agente executivo da política industrial no setor de petróleo, mas sua atuação é definida em conjunto com o governo e as partes interessadas no setor de fornecimento de bens e serviços, com a predominância de interesses políticos em alguns momentos e de um planejamento mais técnico em outros. Estas mudanças não parecem estar ligadas a uma maior ou menor participação da sociedade na definição da política para o setor de petróleo e gás, mas sim à vontade do governo federal, que tem ampla liberdade na definição da política de investimento da empresa e na nomeação de sua diretoria.

Em relação ao BNDES e à Petrobras, o que se destaca é a existência de um planejamento e uma racionalidade típicos de uma burocracia weberiana, que influencia o desenho da política industrial e, simultaneamente, um conjunto de ações impostas as duas instituições pelo governo, que faz uso político das duas instituições para fazer política regional e aumentar a taxa de investimento no curto prazo independentemente dos objetivos da política industrial. Em alguns momentos, ambas as instituições se destacam por sua eficiência, em outros, pelo seu uso político.

Normalmente, se espera que haja mais conflito entre políticas distributivas e industriais em uma democracia multipartidária com elevada desigualdade de renda e com a participação de amplos segmentos da sociedade no debate político. Neste caso, o papel mais ativo do Estado na promoção da indústria exigiria mais debate com a sociedade para conciliar os dilemas envolvidos na expansão do gasto social com políticas ativas de promoção de setores econômicos e empresas industriais. O governo brasileiro conseguiu, no período recente, evitar este dilema porque a política social, financiada por recursos orçamentários (impostos e contribuições), não competiu com a política industrial financiada pela expansão da dívida pública. Como comentado ao longo do texto, o governo brasileiro, de 2007 a 2012, aumentou o seu endividamento para fortalecer o BNDES, e, simultaneamente, os bancos públicos, inclusive o BNDES, passaram a financiar de forma mais agressiva projetos da Petrobras no âmbito da política industrial, como o PROMEF e a construção de refinarias.

Assim, a existência de um banco público cujo *funding* aumentou em decorrência de mais endividamento do Tesouro Nacional, permitiu que o governo brasileiro voltasse a ter um papel mais ativo na promoção de setores industriais e de estatais sem que para isto houvesse a necessidade de discutir um projeto nacional, como pressupõe alguns autores que defendem a tese de que governos democráticos têm mais restrições na promoção de setores industriais e empresas devido à pressão por

mais investimento em saúde, educação e inovação. A abundância de recursos fiscais e crescimento da dívida permitiu, por alguns anos, conciliar políticas sociais ativas com a volta da política industrial que foi desenhada *à moda antiga*, por exemplo, mediante um debate limitado entre a burocracia estatal e a elite industrial.

A grande diferença entre a política industrial atual, em um contexto democrático, e a política industrial da década de 1970, no Brasil, não é propriamente o desenho desta política, mas sim mais controle da sociedade no processo de implementação, por meio de uma atuação mais livre de ONGs, imprensa independente e dos órgãos de controle identificados como sistema U. Este tipo de cobrança ocorre da mesma forma em relação à política de investimento da Petrobras. O TCU fiscaliza o custo dos principais projetos de investimento da Petrobras, que, em muitos casos, tem de prestar esclarecimentos ao órgão de fiscalização por suspeitas de superfaturamento. Da mesma forma, a ANP fiscaliza o cumprimento da política de conteúdo nacional a que está sujeita a Petrobras e as demais empresas do setor. Finalmente, a imprensa tem atuado de forma sistemática na fiscalização dos investimentos da Petrobras e investigado as acusações de influência política na empresa e a disputa entre a empresa e o governo quanto à política de reajuste do preço dos combustíveis, a qual tem causado grandes prejuízos à empresa (Paduan e Filgueiras, 2013).

Em resumo, no Brasil, não é claro que a sociedade tenha mais participação no desenho da política industrial em relação à década de 1970. A grande diferença da política industrial atual não é quanto ao seu desenho, mas com relação à maior cobrança de ONGs, imprensa e órgãos de controle por mais transparência e ao acompanhamento dos resultados da política. Em relação ao debate acerca da continuidade e mudança do papel das estatais analisadas neste texto, a mais simples conclusão é que BNDES e Petrobras exibem fortes elementos de continuidade e mudança. A afirmação de que ambas são modernas, líderes profissionais do desenvolvimento nacional soaria tão verdadeira na década de 2010 como quando foram criadas, nos anos 1950. No entanto, as formas como as duas promovem o desenvolvimento são bastante diferentes, com graus distintos de independência em relação ao seu controlador, mas com uma característica em comum: mais controle da sociedade por meio da atuação independente da imprensa, das ONGs e dos órgãos de controle.

REFERÊNCIAS

AFBNDES – ASSOCIAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS DO BNDES. Acordo de participação nos resultados de 2012. **Negociação**, n. 18, 14 dez. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/74fxnK>>.

ALMEIDA, M. **Desafios da real política industrial brasileira do século XXI**. Brasília: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1.452). Disponível em: <<http://goo.gl/x5HZFn>>.

_____. O papel do BNDES no financiamento do desenvolvimento: novos e velhos desafios. In: BONELLI, R. (Org.). **A agenda de competitividade do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

ALMEIDA, M.; SCHNEIDER, B. R. **Globalization, democratization, and new industrial policies in Brazil**. Boston: MIT, 2012. Mimeografado.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO. **BNDES 50 anos de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/QKzP0J>>.

BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1997. Disponível em: <<http://goo.gl/AzJUD4>>.

_____. Decreto nº 4.925, de 19 de dezembro de 2003. Institui o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural – PROMINP, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/3q4Rqt>>.

COUTINHO, L.; FERRAZ, J. C. (Coord.). **Estudo da competitividade da indústria brasileira**. Campinas: Papirus/Editora da UNICAMP, 1994.

DANTAS, E.; BELL, M. The co-evolution of firm-centered knowledge networks and capabilities in late industrializing countries: the case of Petrobras in the offshore oil innovation system in Brazil. **World development**, v. 39, n. 9, p. 1.570-1.591, Sept. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/5PxQxo>>.

DIEGUEZ, C. O desenvolvimentista. **Revista Piauí**, São Paulo, n. 49, out. 2010.

EVANS, P. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

GALL, N. O desafio industrial do pré-sal. **O estado de S.Paulo**, São Paulo, 27 mar. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/l6sy2w>>.

KUNTZ, R. A Petrobras sem Lula. **O estado de S.Paulo**, São Paulo, 27 jun. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/TfwaH6>>.

LAZZARINI, S. **Capitalismo de laços**: os donos do Brasil e suas conexões. São Paulo: Elsevier, 2011.

LEITÃO, M. Carne com crime. **O globo**, Rio de Janeiro, 23 jul. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/QdQFp7>>.

_____. Carne sem culpa. **O globo**, Rio de Janeiro, 26 mar. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/OYV0fW>>.

LULA propõe uma “Consolidação das Leis Sociais”. Entrevista realizada por Claudia Safatle, Maria Cristina Fernandes, Cristiano Romero e Raymundo Costa. **Valor econômico**, 17 set. 2009.

MING, C. Realismo na Petrobras. **O estado de S. Paulo**, São Paulo, 27 jun. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/7gLzPu>>.

O'DONNELL, G. A. Horizontal accountability in new democracies. **Journal of democracy**, v. 9, n. 3, p. 112-126, 1998. Disponível em: <<http://goo.gl/5FfGs4>>.

PADUAN, R.; FILGUEIRAS, M. L. Como destruir a Petrobras. **Exame**, São Paulo, n. 1.035, 20 fev. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/rsNchg>>.

PETROBRAS. **Pré-sal e o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Instituto Ethos, 11 maio 2010. Power Point. Disponível em: <<http://goo.gl/8lTbnt>>.

ROMERO, C. Coutinho sugere consolidação do setor siderúrgico. **Valor econômico**, São Paulo, 22 set. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/gIK3PR>>.

SCHAPIRO, M. G. **Making the developmental state work**: how does a mandate matter for the Brazilian Development Bank? São Paulo: Editora FGV, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/rVXGbK>>.

AQUI é desconforto 365 dias por ano. **Valor econômico**, São Paulo, 26 jun. 2012. Disponível em:

SLAUGHTERING the Amazon. **Greenpeace**, Amsterdam, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/Uzhjqj>>.

TRUBEK, D. M. **Developmental states and the legal order**: towards a new political economy of development and law. Madison: University of Wisconsin, 2008. (Research Paper, n. 1.075). Disponível em: <<http://goo.gl/92j2NU>>.

XAVIER, C. Conteúdo local nas rodadas de licitação da ANP e o papel da Petrobras: evidências recentes. **Radar**, Brasília, n. 8, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/htTxC4>>.

Parte IV

CONCLUSÕES

ANÁLISE COMPARATIVA: ARRANJOS DE IMPLEMENTAÇÃO E RESULTADOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Roberto Rocha C. Pires
Alexandre de Ávila Gomide

1 INTRODUÇÃO

Este livro teve um duplo objetivo: aprofundar o debate sobre o Estado e desenvolvimento no século XXI e analisar a implementação de políticas públicas emblemáticas do ativismo estatal no Brasil no período recente.

O capítulo 1 apresentou as motivações do trabalho, as perguntas de pesquisa, e o modelo analítico desenvolvido, que reside na abordagem dos arranjos político-institucionais para avaliar as capacidades do Estado para implementar políticas de caráter desenvolvimentista em um contexto democrático.¹

Na segunda parte do livro, foram discutidos os casos de sucesso e fracasso do Estado desenvolvimentista brasileiro do século XX (capítulo 2); a importância dos arranjos institucionais para a implementação de políticas de desenvolvimento (capítulo 3); e as possibilidades históricas para a construção de um Estado desenvolvimentista no século XXI, a partir da democracia (capítulo 4).

Por sua vez, a terceira parte do livro reuniu os oito estudos de caso desenvolvidos pela pesquisa (capítulos 5 a 12), mais uma discussão sobre a atuação de empresas estatais nacionais nas políticas atuais de desenvolvimento industrial (capítulo 13).

Este capítulo visa analisar como se dá empiricamente a implementação de políticas de desenvolvimento e suas interações com as instituições democráticas vigentes, identificando como os arranjos de cada programa ou projeto conseguem dotar o Estado das capacidades necessárias para a execução de seus objetivos. Para tal, utiliza-se do método comparativo orientado por estudos de casos para extrair inferências lógicas ou causais. Portanto, não se busca conhecimento generalizável e/ou capacidade preditiva, mas oferecimento de novas conceituações e o entendimento de mecanismos explicativos para serem aplicados em uma agenda de pesquisa sobre arranjos institucionais, capacidades estatais e implementação de políticas públicas.

1. Para efeitos deste trabalho, consideram-se políticas desenvolvimentistas ou de caráter desenvolvimentista aquelas caracterizadas por objetivos ambiciosos e expectativas de transformação do *status quo* em curto prazo.

A próxima seção apresenta a análise comparativa realizada, enquanto a seção seguinte se dedica a identificar as relações causais identificadas entre tipos de arranjo e resultados produzidos. Por fim, contribuindo para futuros trabalhos, as considerações finais oferecem os principais achados e inferências da pesquisa.

2 ANÁLISE COMPARATIVA

A análise comparativa prosseguirá em etapas. Primeiramente, os objetivos e resultados observados de cada caso serão recapitulados (subseção 2.1), para depois serem decompostas e avaliadas as capacidades técnico-administrativas e políticas dos arranjos institucionais de cada política estudada, identificando quais condições estão presentes para os diferentes resultados observados dos programas (subseções 2.2 e 2.3).

Construiu-se a análise comparativa entre os estudos de caso em três momentos, conforme a seguir.

- 1) Objetivos: a explicitação dos objetivos e escopo de cada política, isto é, aquilo que os programas desejam perseguir, as metas a serem alcançadas e os produtos que pretendem entregar a sociedade.
- 2) Arranjos: análise dos arranjos político-institucionais que dão sustentação à implementação de cada política ou programa estudado. Isto fornece a base para a avaliação das capacidades que cada arranjo é capaz de promover. Tal como proposto no capítulo 1, as capacidades estatais podem ser subdivididas em duas dimensões: técnico-administrativa e a política. A primeira será operacionalizada por três critérios ou condições: *i*) a presença de organizações com recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis para a condução das ações; *ii*) a existência e operação de mecanismos de coordenação (intra e intergovernamentais); e *iii*) estratégias de monitoramento (produção de informações, acompanhamento e exigências de desempenho). A decomposição das capacidades políticas será orientada pela: *i*) existência e formas de interações das burocracias do Executivo com os agentes do sistema político-representativo (o Congresso Nacional, seus parlamentares, dirigentes dos governos subnacionais – governadores e prefeitos – e seus partidos políticos); *ii*) na existência e operação efetiva de formas de participação social (conselhos, conferências, ouvidorias, audiências e consultas públicas, entre outras); e *iii*) na atuação dos órgãos de controle (sejam eles internos ou externos).
- 3) Resultados: a descrição dos resultados compreenderá duas dimensões. A primeira se refere ao grau de execução das metas propostas, a qual pode ser observada pelo alcance de metas físicas e a realização de produtos previstos em um período de tempo específico (ou seja, os *outputs* do

programa ou da política em questão, e não os seus *outcomes* ou impactos sobre as condições ambientais mais gerais).² A segunda dimensão se refere à inovação, isto é, a introdução de novidades ou mudanças durante a implementação dos programas (adoção de novos objetivos, instrumentos de execução e monitoramento ou frutos da negociação entre os atores envolvidos), as quais não estavam previstas no desenho original da política. Ou seja, esta dimensão procura chamar atenção para a adaptabilidade das políticas e para ocorrências durante o processo de implementação que tenham contribuído para o aprimoramento da política, do seu desempenho e da sua aceitabilidade junto aos atores envolvidos.

Ressalte-se, ademais, que a análise dos arranjos de implementação das políticas revelará os contrastes existentes entre as perspectivas formais e informais destes – ou seja, entre os atos normativos que compõem os arranjos em sua dimensão formal (*in the books*) vis-à-vis suas manifestações na prática (*in action*).³

2.1 Objetivos e resultados observados

O Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) visa estruturar o mercado e a cadeia de produção do biodiesel, até então inexistente no país, e incluir nesta cadeia a participação da agricultura familiar. O estudo de Pedroti (capítulo 9) indicou que o programa tem sido bem-sucedido no que se refere à promoção do mercado e da indústria nacional de biodiesel. No entanto, a meta de inclusão da participação de estabelecimentos da agricultura familiar na cadeia de fornecimento de matérias-primas está aquém das expectativas iniciais. Do ponto de vista de diversificação do uso de matérias-primas e redução das desigualdades regionais, os resultados alcançados pelo PNPB também ficaram abaixo das previsões: a soja é a matéria-prima predominante na produção do biodiesel e a inclusão dos agricultores familiares na cadeia do biodiesel ocorre essencialmente entre os mais organizados e produtores de soja, ou seja, entre os agricultores do Sul e do Centro-Oeste. Estes aspectos têm sido o principal alvo de críticas ao programa. Em relação à dimensão da inovação no processo de execução da política, destaca-se a criação do mecanismo de certificação conferida aos produtores que comprem parte da matéria-prima da agricultura familiar, o Selo Combustível Social. O selo incentiva a compra de matéria-prima destes agricultores em troca de benefícios, como redução de alíquotas de tributos, acesso a melhores condições de financiamento e

2. Os resultados de uma política pública podem ser subdivididos em produtos (*outputs*) e impactos (*outcomes*). O primeiro está relacionado ao que foi diretamente produzido pela ação governamental (por exemplo, o número de quilômetros de rodovias construídos); os últimos, ao impacto deste produto no ambiente mais geral (por exemplo, redução do tempo de viagem). Esta análise se refere aos produtos ou *outputs*.

3. Muitas vezes, os arranjos formais parecem sofisticados e elaborados, mas sua operacionalização prática revela uma série de limitações; em outros casos, os arranjos como descritos formalmente podem ser considerados “deficientes” ou mesmo inexistentes, mas sua operação prática mostra mecanismos por meio dos quais tais limitações são compensadas.

participação prioritária nos leilões de aquisição do biodiesel. Assim, o selo estabelece um mecanismo de coordenação que vai da inclusão da agricultura familiar à venda do biodiesel para os fabricantes e distribuidores de diesel.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi lançado com o objetivo de dinamizar a economia e reduzir o *deficit* habitacional para trabalhadores de baixa renda. Trata-se de uma política de financiamento de moradias e subsídio aos compradores, concedido, pelo governo federal, privilegiando a produção de unidades habitacionais de famílias com renda de até 3 salários mínimos. O PMCMV, atualmente, integra a carteira de projetos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O estudo de Loureiro, Macário e Guerra (capítulo 5) indicou alta taxa de execução do programa. Na sua primeira fase, a execução chegou a superar a meta estabelecida em 43%, para o seguimento de renda de zero a 3 salários mínimos, e obteve níveis superiores a 70% das metas para os demais seguimentos de renda, em 2010. Na segunda fase, iniciada em 2011, foram concedidos financiamentos subsidiados para mais 950 mil unidades habitacionais. No entanto, no que tange à inovação, os autores argumentam que o programa reproduz várias das características da política habitacional do Banco Nacional da Habitação (BNH), dos anos 1970 e 1980, orientando-se predominantemente pela lógica econômica de curto prazo e não inserida em uma política mais estrutural de planejamento e de reforma urbana. Isto tem despertado críticas junto a movimentos populares pró-moradia e grupos organizados de especialistas no tema.

O Programa Bolsa Família (PBF) tem como objetivo apoiar o desenvolvimento das famílias vulneráveis para que elas superem a situação de extrema pobreza, promovendo o acesso à rede de serviços públicos (em particular os de saúde, educação e assistência social). Concretamente, o programa consiste em uma transferência de renda condicionada para as famílias com renda mensal por pessoa (entre R\$ 70 e R\$ 140). Para receber estas transferências, os beneficiários devem cumprir condicionalidades. O estudo de Coutinho (capítulo 11) corrobora o alto grau tanto de execução quanto de inovação do programa. Em menos de dez anos o PBF tornou-se o maior programa do gênero existente no mundo. Em relação à dimensão da inovação, ao longo da implementação do programa, observou-se o desenvolvimento de instrumentos que têm contribuído para o seu aperfeiçoamento, como o Cadastro Único (CadÚnico) e o Índice de Gestão Descentralizada (IGD). Além deles, percebe-se o esforço contínuo de revisão dos objetivos do PBF e estreitamento dos seus vínculos com outras políticas sociais, sobretudo, a partir da sua inclusão no Programa Brasil Sem Miséria.

O Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF) tem uma longa história, mas sua versão recente tem uma primeira tentativa de retomada em 2003, somente se iniciando efetivamente em 2007, quando o projeto é assumido como prioritário pelo governo federal, passando a fazer parte do PAC.

O objetivo do projeto é combater a escassez da água no Nordeste setentrional brasileiro e os efeitos das longas estiagens sobre os milhares de residentes na região. A iniciativa sempre envolveu polêmica, pois alguns estados se consideravam potenciais prejudicados pela perda de água decorrente da transposição (Minas Gerais, Bahia, Sergipe, e Alagoas) e organizações ambientalistas e de direitos humanos se preocupavam com os impactos socioambientais das obras. O estudo de Loureiro, Teixeira e Ferreira (2013) observou um nível de execução relativamente baixo do projeto, pois o empreendimento tem sofrido diversos atrasos. De 2003 a 2006, foram emitidas onze liminares contra a obra pelo Judiciário. Até abril de 2012, apenas 30% das obras civis e 36% das obras de compensação ambiental estavam concluídas. Os atrasos se devem a diversos fatores, como a quantidade de ações impetradas na justiça ou em órgãos ambientais, fiscalizações realizadas pelos órgãos de controle e renegociação do valor dos contratos com as empresas responsáveis pela construção dos canais. Entretanto, o projeto apresenta melhores resultados na dimensão da inovação. A implementação deste gerou novidades, como a ampliação do seu escopo que passou, originalmente, de transposição para integração, incluindo a transposição e a revitalização do rio São Francisco, beneficiando também os estados que sofreriam perdas em termos de vazão de água e recursos orçamentários para obras. Além disso, foram instituídas novas regras para transferências voluntárias, criando os Termos de Compromisso, que permitiram aos municípios com restrições no Cadastro Único de Exigências para Transferência Voluntária do Governo (CAUC) acessar os recursos do PAC.

O projeto da Usina Hidrelétrica de Belo Monte (UHBM) é outro caso que apresenta uma longa história. Foi pensado inicialmente durante a ditadura militar, período em que foram construídas a maioria das hidroelétricas existentes no país. Abandonado por vários anos, o projeto foi retomado no primeiro mandato do ex-presidente Lula como estratégico para o desenvolvimento nacional, o qual passou a fazer parte do PAC em 2007. Desde sua concepção, o projeto é marcado por conflitos entre duas coalizões: uma que defende a solução hidroelétrica para a expansão da oferta de energia e suporte ao crescimento industrial (envolvendo as burocracias e as estatais do setor elétrico, bem como os atores privados), e outra que enfatiza os riscos de degradação ambiental e de violação dos direitos de populações atingidas (envolvendo as burocracias do setor ambiental, Ministério Público e atores da sociedade civil local e internacional). Segundo Pereira (capítulo 7), o projeto tem sido marcado por atrasos expressivos e sucessivos reveses, desde interrupções no processo de licenciamento, motivadas por ações civis públicas impetradas pelo Ministério Público, até outros processos judiciais questionando a legalidade do processo. Ademais, greves de trabalhadores, e diversas manifestações e protesto de grupos afetados conseguiram paralisar as obras. No que tange à inovação, com a retomada do projeto, foram introduzidas revisões que o distancia dos projetos de hidroelétricas do passado, como as usinas de Tucuruí e Balbina, por exemplo.

A adoção de tecnologia de fio d'água permite a produção de grande quantidade de energia com área de alagamento relativamente pequena. No entanto, após este redesenho do projeto, a citada autora não verificou aperfeiçoamentos ou revisões que tenham emergido a partir do processo de implementação.

As iniciativas voltadas para a Revitalização da Indústria Naval (RIN) tomaram corpo a partir de meados dos anos 2000 e, posteriormente, passaram a integrar o PAC. Elas têm o objetivo de ampliar a autonomia nacional no transporte marítimo e promover a indústria de petróleo e gás, por meio da construção de embarcações no Brasil. A promoção da indústria vem se materializando por meio de oferta de volume expressivo de financiamentos subsidiados ao setor, associados a requisitos de conteúdo nacional. Assim, o RIN passou a ser um componente da política industrial atual, estimulando a geração de empregos. A análise de Pires, Gomide e Amaral (capítulo 8) aponta para um alto desempenho na execução do RIN, permitindo afirmar que o programa tem sido bem-sucedido em promover investimentos no setor e estimular a demanda, dado o volume crescente de recursos transacionados e de empregos gerados ano a ano. No que tange à inovação, os autores indicam que mudanças e aperfeiçoamentos das iniciativas governamentais estão em curso, como a melhoria dos procedimentos de avaliação de pedidos de financiamento, de monitoramento das obras e gestão de risco financeiro. No entanto, ainda verificam-se limitações quanto à mensuração e verificação do cumprimento das exigências de conteúdo local.

O Plano Brasil Maior (PBM), atual política industrial do governo federal, foi anunciado em 2011, com o propósito de fortalecer a capacidade de inovação e a competitividade econômica do setor industrial. O plano, em sua formulação, 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 – para dezenove setores econômicos. Contudo, Schapiro (capítulo 10) avalia que a execução e o nível de inovação decorrente do processo de implementação do PBM são baixos. O autor nota uma defasagem entre as diretrizes originais da política e as medidas colocadas em execução, no qual os instrumentos implementados, até o momento, se concentram em alívios setoriais, conduzidos por meio de reformas horizontais, e medidas que atendem aos segmentos tradicionais de *commodities* e bens duráveis, via redução de encargos e barateamento de recursos financeiros. Semelhantemente, a inovação emergente do processo de implementação é considerada baixa, em função da reprodução de práticas que estavam consolidadas em políticas industriais anteriores.

Por fim, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), lançado em 2011, é voltado à expansão da educação profissional e técnica, amalgamando um conjunto diversificado de iniciativas de ampliação de infraestrutura de ensino, assistência financeira e técnica (ofertas de bolsas formação,

financiamento a alunos e instituições, e cursos à distância). O PRONATEC tem como objetivo central democratizar o acesso da população brasileira à educação profissional e tecnológica, tendo como meta oferecer 8 milhões de vagas para brasileiros de diferentes perfis nos próximos quatro anos. Cassiolato e Garcia (capítulo 12) argumentam que, a despeito dos poucos anos de existência do programa, o ritmo de implantação das ações que o compõe tem sido acelerado. As matrículas em cursos dobraram de 2011 para 2012, e há indicativos de que a meta para o quadriênio será alcançada. Quanto às inovações, o PRONATEC tem se mostrado um terreno fértil às experimentações e aos aprendizados. Desde o seu lançamento, novas leis foram aprovados pelo Congresso, introduzindo aperfeiçoamentos ao programa, como a previsão de apoio técnico e financeiro aos estados e municípios e a política de cotas nos Institutos Federais (IFs). Além disso, os autores verificaram o aperfeiçoamento dos mecanismos de articulação federativa e com o setor privado, além de processos participativos de construção das propostas de curso de educação técnica e profissional.

Com base no que foi exposto, o quadro 1, classifica relativamente (em alto, médio e baixo) os resultados observados em relação aos objetivos de cada uma das políticas estudadas, em termos de execução das metas propostas (*outputs*) no período de tempo analisado, e inovação, isto é, no que se refere à introdução de novidades ou mudanças durante a implementação dos programas (adoção de novos objetivos, instrumentos de execução e monitoramento que não estavam previstas em seu desenho original).

QUADRO 1

Resultados observados – em relação aos objetivos de cada política

Casos	Execução	Inovação
PNPB	Média Alta no que diz respeito ao parque industrial; média no que diz respeito à inclusão da agricultura familiar; e baixa quanto à diversificação de matérias-primas e redução de desigualdades regionais.	Alta Introdução e aperfeiçoamento do Selo Combustível Social (certificação). Antecipação da vigência da mistura obrigatória.
PMCMV	Alta Alcance de níveis satisfatórios em relação às metas propostas.	Baixa Algumas adaptações, mas reprodução da dissociação entre política habitacional e desenvolvimento urbano do passado.
PBF	Alta Alcance de níveis satisfatórios em relação às metas propostas.	Alta Incorporação e aperfeiçoamento de instrumentos (Cadastro Único – CadÚnico e Índice de Gestão Descentralizada – IGD), revisão de objetivos e aproximação contínua com outras políticas sociais.

(Continua)

(Continuação)

Casos	Execução	Inovação
PISF	Baixa Menos de 40% das obras estão concluídas.	Alta Revisão do escopo do programa e incorporação do vetor de “revitalização”; alteração das regras para transferências voluntárias aos municípios.
UHBM	Baixa Interrupções, paralizações e atrasos sucessivos prejudicam execução da obra.	Baixa Após revisão do projeto nos anos 1990 (fio d’água), foram poucas alterações significativas no projeto.
RIN	Alta Alcance de níveis satisfatórios em relação às metas propostas de investimento e emprego no setor.	Média Aprimoramento dos processos de avaliação, monitoramento e gestão de riscos. Mas ainda há limitações quanto à mensuração das exigências de conteúdo local.
PBM	Baixa Há defasagem entre as diretrizes originais da política e as medidas colocadas em execução.	Baixa Poucas revisões e reprodução de práticas que estavam consolidadas em políticas industriais anteriores.
PRONATEC	Alta Alcance de níveis satisfatórios em relação às metas propostas em termos de oferta de cursos e matrículas.	Alta Introdução de medida para ampliação do acesso, além de apoio técnico e financeiro para municípios.

Elaboração dos autores

2.2 Capacidades técnico-administrativas

As capacidades estatais não existem em absoluto, por isso elas têm de ser avaliadas relativamente. Desse modo, entre os casos estudados, o PNPB, o PMCMV, o PBF, o PRONATEC e o RIN apresentaram altas capacidades técnico-administrativas. Os demais programas exibiram capacidades técnico-administrativas relativamente baixas (PBM) ou medianas (UHBM e PISF).

Segundo estudo de Pedroti (capítulo 9), o PNPB articula múltiplas organizações com recursos (humanos, financeiros e tecnológicos) adequados e disponíveis para a condução do programa: treze ministérios, agências reguladoras e empresas estatais – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Petrobras e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A Comissão Executiva Interministerial do PNPB (CEIB), liderada pela Casa Civil, exerce a função de coordenação da política, enquanto o Selo Combustível Social estabelece um mecanismo de coordenação que vai da inclusão da agricultura familiar à venda do biodiesel para os fabricantes e distribuidores do biocombustível. Some-se a isto, a existência de *salas de monitoramento* do programa, com integrantes do grupo gestor da CEIB.

Do mesmo modo, o PMCMV envolve um conjunto de burocracias, cada qual em sua área de atuação, cujas ações são orquestradas por um órgão central na estrutura de poder do governo federal, a Casa Civil. Além de contar com o Ministério da Fazenda (MF) e a Caixa Econômica Federal (CEF) no estabelecimento de normas e operacionalização do componente financeiro do programa, o arranjo se beneficiou da capacidade técnica da Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades (SNH/MCidades), a qual vinha trabalhando na construção da política e do sistema nacional de habitação de interesse social (PlanHab e SNHIS).⁴ Além disso, o arranjo do PMCMV adquiriu mais capacidade de coordenação intragovernamental e monitoramento ao ser incluído no PAC, permitindo prioridade na agenda governamental e monitoramento cotidiano voltado para solução de problemas de implementação, por meio das *salas de situação*.

Conforme Coutinho (capítulo 11), o PBF é um programa que articula organizações federais – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Saúde (MS), Ministério da Educação (MEC) e CEF – e governos subnacionais para a condução da política. O MDS desempenha o papel de núcleo estratégico-operacional do arranjo, orientando as ações dos demais atores. Para tal, utiliza-se de instrumentos de coordenação intra e intergovernamental e de estratégias de monitoramento dos seus resultados. Merece destaque o CadÚnico dos programas sociais do governo federal que identifica famílias em situação vulnerável, permitindo a focalização nos potenciais beneficiários do programa e serve de base para que o MDS se articule junto às unidades responsáveis no MS e no MEC (responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades e pela prestação de serviços adicionais ou complementares para superação de vulnerabilidades). Além do CadÚnico, o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) permite, ao mesmo tempo, uma avaliação da qualidade da gestão do programa no nível local e a prestação de apoio financeiro para os municípios que tenham feito esforços para aprimorar sua atuação.⁵

O RIN, também com a presença de várias organizações com recursos adequados em seu arranjo de implementação.⁶ Conforme Pires, Gomide e Amaral (capítulo 8), o programa tem no poder de compra da Transpetro, subsidiária da Petrobras, um mecanismo eficaz de estímulo e coordenação das demandas do setor privado. A atuação dos agentes financeiros (como o BNDES) tem contribuído para a gestão

4. Ainda que o lançamento do PMCMV tenha “atropelado” o projeto de política de habitação de interesse social, desenvolvido pelo MCidades, os trabalhos e acúmulos anteriores da SNH foram decisivos na introdução do componente social ao PMCMV, ausente nas formulações iniciais negociadas com os empresários (Loureiro, Macário e Guerra, capítulo 5).

5. O Índice de Gestão Descentralizada (IGD) é um número indicador que varia de 0 a 1 e mostra a qualidade da gestão do PBF. Com base neste indicador, o MDS repassa recursos aos municípios para que façam a gestão do programa. Quanto maior o valor do IGD, maior será o valor do recurso transferido ao município. Por meio do IGD, espera-se incentivar o aprimoramento da gestão do PBF em âmbito local.

6. Ministério dos Transportes, empresas e agentes financeiros estatais – Petrobras, Transpetro, BNDES, Banco do Brasil (BB), CEF, Banco da Amazônia (Basa), Banco do Nordeste do Brasil (BNB) – e atores privados – estaleiros e armadores.

das operações, uma vez que assumem os riscos financeiros e previnem prejuízos ao erário. O conselho diretor do Fundo da Marinha Mercante (FMM) e o Departamento de Marinha Mercante (DMM), vinculados ao Ministério dos Transportes, atuam como entes de coordenação e monitoramento da execução dos projetos. Uma vez que faz parte do PAC, o RIN conta também com *status* prioritário e com os instrumentos de acompanhamento e subsídio à implementação.

O arranjo do PRONATEC, por sua vez, se beneficia de uma base legal apropriada e de vultosas dotações orçamentárias. O arranjo dispõe de mecanismos de coordenação e monitoramento que tem se mostrado eficazes, segundo o estudo de Cassiolato e Garcia (capítulo 12). Na dimensão intragovernamental, a orientação presidencial tem sido clara no sentido de garantir ao PRONATEC centralidade na organização da demanda dos diversos ministérios por ações de qualificação e no estímulo à inovação e melhoria nas instituições que integram a rede federal. No plano intergovernamental, o arranjo atual prevê modalidades ágeis de assistência técnica e financeira, além de outras para pactuação intergovernamental. Nas interações com o setor privado, preveem-se tanto interações para identificação mais precisa das demandas como incentivos para a adoção das medidas (como as bolsas e outros financiamentos). Finalmente, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) dispõe de ferramentas para o acompanhamento da execução das ações, por meio do Sistema Nacional de Informação de Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC).

Passando para os arranjos dos quais as capacidades técnico-administrativas foram avaliadas como relativamente baixas ou medianas, Schapiro (capítulo 10) indica deficiências no arranjo do PBM. O plano não é centralizado em uma única agência de Estado, revelando uma “estrutura institucional oca”, nas palavras do autor. Embora a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) tenha sido criada como uma resposta a este problema, a agência enfrenta limitações políticas e jurídicas, dado o seu caráter de organização do serviço social autônomo. Ainda que os grupos, comitês e coordenações criados possam, em tese, promover a coordenação entre os atores, eles não têm funcionamento regular. Igualmente, são ausentes processos intensivos de monitoramento das ações da política.

No caso da UHBM, se é possível dizer que as burocracias do setor elétrico (órgãos federais e empresas estatais) dispõem de capacidades técnicas suficientes, observam-se problemas na coordenação do conjunto de órgãos governamentais envolvidos na execução do projeto. Ainda que a Casa Civil atue neste caso, fazendo a articulação política no governo, a história recente de Belo Monte tem sido marcada por conflitos intragovernamentais, sobretudo entre as burocracias do setor elétrico e a do setor ambiental, prejudicando a implementação das decisões e o cumprimento dos cronogramas estabelecidos. Com a inclusão da UHBM no

PAC, a partir de 2007, os problemas de coordenação e monitoramento começam a ser mitigados, mas ainda assim persistem grandes atrasos na execução das obras (ver Pereira, capítulo 7).

Com relação ao PISF, apesar de a avaliação do programa indicar insuficiência de recursos humanos e técnicos nas organizações responsáveis pela sua implementação (sobretudo no Ministério da Integração Nacional – MI), as capacidades técnico-administrativas do arranjo foram avaliadas como médias pelo fato de a política ter contado com a coordenação política e articulação da Casa Civil e constar da carteira de empreendimentos do PAC.

O quadro 2 compila o que foi ponderado nesta seção, classificando relativamente as capacidades técnico-administrativas dos arranjos das políticas estudadas em altas, médias e baixas sob os seguintes critérios: presença de organizações com recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis para a condução das ações; a existência e operação de mecanismos de coordenação (intra e intergovernamentais); e estratégias de monitoramento (produção de informações, acompanhamento e exigências de desempenho).

QUADRO 2

Avaliação comparativa das capacidades técnico-administrativas

Casos	Organizações	Coordenação	Monitoramento	Classificação
PNPB	Presença de múltiplas organizações – treze ministérios, agências reguladoras e estatais (Embrapa, Petrobras e BNDES), com aportes variados de recursos (humanos, técnicos e financeiros), competências e funções.	Comissão Executiva Interministerial do PNPB (CEIB) e liderança da Casa Civil; Selo Combustível Social articula cadeia produtiva (setor privado), assistência técnica, financiamento e comercialização.	Salas de monitoramento do Grupo Gestor da CEIB	Alta
PMCMV	Presença de múltiplas organizações – ministérios (Casa Civil, Ministério da Fazenda – MF), MCID/SNH), estatais (CEF), governos subnacionais – com aportes variados de recursos (humanos, técnicos e financeiros), competências e funções.	Coordenação intragovernamental e com o setor privado da Casa Civil em alinhamento com o MF. Coordenação intergovernamental da CEF (articulação entre beneficiários, construtoras, incorporadoras, estados e municípios).	Projeto integrante do PAC	Alta
PBF	Presença de múltiplas organizações – ministérios (MDS, MS, MEC), estatais (CEF), governos subnacionais – com aportes variados de recursos (humanos, técnicos e financeiros), competências e funções.	MDS como núcleo estratégico-operacional do arranjo; CadUnico e IGD operam fluxo informacional para articulação intra e intergovernamental.	CadUnico e IGD permitem acompanhamento da execução do programa, além de avaliações feitas pelo setor próprio do MDS.	Alta

(Continua)

(Continuação)

PISF	Envolve basicamente um ministério (MIN) e duas agências reguladoras – Agência Nacional de Águas (ANA) e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Observa-se insuficiência de recursos humanos e técnicos.	Coordenação política e articulação da Casa Civil.	Projeto integrante do PAC; Sistema de Gestão de projetos do MIN.	Média
UHBM	Presença de múltiplas organizações – ministérios: Ministério de Minas e Energia (MME), Casa Civil, Ministério do Meio Ambiente (MMA), agência e órgãos reguladores: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Ibama, Conselho Nacional de Política Energética (CNPE); autarquias: Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Fundação Nacional do Índio (Funai); estatais (Grupo Eletrobrás) e atores privados (Norte Energia); com aportes variados de recursos (humanos, técnicos e financeiros), competências e funções	História marcada por conflitos intragovernamentais entre burocracias do setor elétrico e setor ambiental, apesar de atuação da Casa Civil.	Projeto integrante do PAC.	Média
RIN	Presença de múltiplas organizações – um ministério: Ministério dos Transportes (MT), fundo público setorial: Fundo da Marinha Mercante (FMM); empresas e agentes financeiros estatais (Petrobras, Transpetro, BNDES, BB, CEF, Basa, BNB); e atores privados (estaleiros e armadores); com aportes variados de recursos (humanos, técnicos e financeiros), competências e funções.	Por meio do seu poder de compra, a Petrobras e a Transpetro organizam demanda do setor privado (garantindo estabilidade das encomendas e canalização via FMM); o Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM), por sua vez, atua como coordenação intragovernamental, tendo representação de vários ministérios e agências governamentais.	CDFMM, Transpetro e agentes financeiros acompanham e fiscalizam a execução das obras nos estaleiros. Além disso, o projeto integra a carteira de investimentos do PAC.	Alta

(Continua)

(Continuação)

PBM	Presença de múltiplas organizações – cinco ministérios: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Casa Civil, MF, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI); agências estatais fomento: Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e BNDES; e uma agência paraestatal (ABDI); com aportes variados de recursos (humanos, técnicos e financeiros), competências e funções.	Apesar de prever estruturas de coordenação setoriais e sistêmicas (com representantes governamentais e do setor privado), o processo decisório e a execução de medidas seguem processos descentralizados e descoordenados em cada órgão. Não há uma agência com capacidade de coordenação central.	Não há processo intensivo de monitoramento, seguindo a mesma lógica descentralizada e descoordenada.	Baixa
PRONATEC	Presença de múltiplas organizações – um ministério: MEC, redes federal e estaduais de educação profissional e tecnológica, o Sistema “S” e as instituições privadas; com aportes variados de recursos (humanos, técnicos e financeiros), competências e funções.	A SETEC/MEC coordena o Sistema Nacional de Ensino Profissional e Tecnológico. Prioridade presidencial ao programa contribui para coordenação intragovernamental. Há mecanismos, recursos e incentivos para a coordenação intergovernamental.	Acompanhamento da execução das ações por meio do Sistema Nacional de Informação de Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC).	Alta

Elaboração dos autores

2.3 Capacidades políticas

Em relação às capacidades políticas, os estudos de caso indicaram altas capacidades nesta dimensão para o PRONATEC, o RIN e o PISF, enquanto o PMCMV, o UHBM e o PBM exibiram capacidades políticas relativamente limitadas ou baixas. O PNPB e o PBF indicaram capacidades políticas em níveis medianos, quando comparados aos demais casos.

Segundo Cassiolato e Garcia (capítulo 12), a implementação do PRONATEC apresenta interações das burocracias do Executivo com os agentes do sistema político-representativo. Quando submetido ao Congresso Nacional, o projeto de lei (PL) recebeu diversas emendas. Posteriormente, novas leis aprovadas pelo Congresso voltaram a introduzir alterações no programa. Da mesma forma, o programa conta com mecanismos efetivos de consulta e diálogo e atores sociais e governamentais nos níveis local, regional e nacional. Por fim, as instituições de controle interno e externo (Controladoria-Geral da União – CGU e Tribunal de Contas da União – TCU) acompanham de forma efetiva a execução dos componentes do programa.

O arranjo de implementação do RIN dispõe de distintos instrumentos promotores da inclusão de atores, transparência e abertura ao escrutínio público, mesmo que ainda não se encontrem plenamente desenvolvidos. Em suas fases iniciais, o RIN foi submetido à discussão e autorização pelo Senado Federal.

Ainda que parlamentares tenham aprovado *ipsis literis* a proposta enviada pelo Executivo, o processo de aprovação suscitou audiências, pedidos de esclarecimento e levantou atenções sobre a necessidade de controle externo do programa. Quanto à participação de atores sociais, o CDFMM foi reformulado para incorporar a participação de empresários e trabalhadores dos setores de marinha mercante e de construção e reparação naval. Com isso, as decisões sobre investimentos no setor passaram a caber a um órgão colegiado, no qual a avaliação de projetos é feita conjuntamente por representantes do governo e da sociedade civil (empresários e trabalhadores). Finalmente, destaca-se a atuação intensiva dos órgãos de controle (tanto o TCU quanto a CGU), na fiscalização dos procedimentos e das aplicações dos recursos (Pires, Gomide e Amaral, capítulo 8).

Para Loureiro, Teixeira e Ferreira (capítulo 6), o processo de formulação e implementação do PISF foi marcado por arenas decisórias inclusivas de uma pluralidade de atores estatais e societários. No Congresso, o projeto foi alvo de intensas negociações entre governadores e parlamentares de estados a favor (receptores das águas) e contra (doadores de águas) o projeto. Na fase de licenciamento ambiental, o PISF foi submetido a audiências públicas, permitindo manifestações da sociedade civil das áreas afetadas. Cabe destacar o papel desempenhado pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF), instância de participação social vinculada ao Conselho Nacional dos Recursos Hídricos (CNRH). Finalmente, órgãos de controle como TCU, CGU e o Ministério Público vem tendo atuação intensiva, fiscalizando e avaliando estudos originais e apresentando alternativas para induzir aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão do programa.

Com relação ao PMCMV, o programa sofreu interferências pontuais provenientes dos representantes políticos do Poder Legislativo e, também, dos órgãos de controle. Mas é na inclusão de atores sociais que se observa mais *deficit* de capacidade política. Se o empresariado da construção civil teve suas demandas atendidas no desenho e na implementação do programa, o mesmo não ocorreu com outros segmentos sociais. Logo após o lançamento do PMCMV, representantes dos movimentos sociais no Conselho das Cidades reclamaram da ausência de discussão sobre as medidas anunciadas. O Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social se manifestou na mesma direção, afirmando não ter sido ouvido no processo de formulação. Em vários fóruns, os movimentos sociais demonstraram preocupação com problemas contidos no desenho do programa, declarando que a construção das unidades precisava estar associada a uma política urbana que garantisse o acesso a serviços públicos, como transporte público, uma vez que eles receavam que fosse repetida a experiência dos conjuntos habitacionais do BNH (Loureiro, Macário e Guerra, capítulo 5)

Da mesma forma, a análise de Pereira (capítulo 7) aponta que, apesar de o arranjo formal prever a necessidade de aprovação do empreendimento pelo

Congresso e mecanismos de participação social, a sociedade civil teve pouca influência nos processos decisórios do projeto da UHBM. A pressa para a aprovação do projeto no Congresso, o qual tramitou pela Câmara e pelo Senado Federal em menos de um mês (em 2005), impediu com que fossem realizadas oitivas das comunidades indígenas. Da mesma forma, as audiências públicas conduzidas ao longo do processo de licenciamento apresentaram diversas falhas que limitaram a efetividade deste instrumento participativo como mecanismo de solução de conflitos, de aumento da legitimidade do projeto e de conciliação de interesses. Conforme a autora, isto trouxe como consequência negativa a intensa judicialização do empreendimento, com as interrupções e atrasos decorrentes.

No que se refere ao PBM, a análise de Schapiro (capítulo 10) notou que, embora o arranjo formal tenha estabelecido coordenações setoriais e sistêmicas contando com a participação dos atores interessados na política na formulação do plano, na prática, estes fóruns participativos funcionam de maneira deficiente e irregular. O autor não apontou indícios de uma presença efetiva do Congresso Nacional na formulação do programa, como também não identificou atuação dos órgãos de controle sobre a política.

O PBF foi descrito por Coutinho (2013) como um programa “blindado” contra influências de parlamentares e partidos políticos. Todavia, o programa possui mecanismos ativos de pactuação e negociação sobre normas de operação do programa com os governos subnacionais, por meio das comissões intergestores bipartite e tripartite. Da mesma forma, se o programa não apresenta mecanismos de participação da sociedade civil no nível federal, Coutinho argumenta da tendência de fortalecimento das instâncias de controle social no nível local, com mais aproximação das estruturas participativas do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Além disso, o PBF é frequentemente submetido ao escrutínio dos órgãos de controle (TCU e CGU), além de ser alvo de políticas de transparência.

Por fim, segundo Pedroti (capítulo 9), a formulação do PNPB envolveu a realização de audiências públicas e requerimentos de informação pelo Congresso Nacional. A frente parlamentar do biodiesel tem atuado ativamente durante a implementação do programa por meio da realização de audiências públicas e requerimentos de informação. No que se refere à participação da sociedade civil, o programa conta com mecanismos formais e informais de participação em suas deliberações, envolvendo os diversos atores interessados na cadeia produtiva do biodiesel. O programa foi objeto de consultas públicas, com a criação de câmaras setoriais e grupos de trabalho com representantes da cadeia produtiva. Além disso, os sindicatos de trabalhadores rurais como importantes fiscalizadores das certificações atribuídas pelo Selo Combustível Social.

O quadro 3 reúne o que foi avaliado nesta seção, classificando relativamente as capacidades políticas dos arranjos das políticas estudadas com base nos seguintes critérios: existência e formas de interações das burocracias do Executivo com os agentes do sistema político-representativo; existência e operação efetiva de formas de participação social; e atuação dos órgãos de controle internos ou externos.

QUADRO 3

Avaliação comparativa das capacidades políticas

Casos	Agentes políticos	Participação social	Controles	Classificação
PNPB	Audiências públicas e requerimentos de informação pelo Congresso, além da formação da Frente Parlamentar do Biodiesel.	Audiências públicas na Casa Civil e nos ministérios envolvidos, câmaras setoriais, grupos de trabalho com representantes da cadeia produtiva, consultas públicas, fiscalização do Selo Combustível Social pelos sindicatos rurais em nível local.	Não há registro de atuação dos órgãos de controle.	Média
PMCMV	Discussão e alterações pontuais no programa, oriundas do Congresso (por exemplo, reserva para pequenos municípios).	Ampla participação do empresariado da construção civil, mas baixa participação de outros segmentos sociais e não permeabilidade às instituições participativas existentes na área – Conselho das Cidades (ConCidades), Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social (CGFHIS) etc.	Foi auditado pelo TCU – auditoria determinou melhoria nos procedimentos de verificação de renda e publicidade.	Baixa
PBF	Relativamente blindado contra influência de parlamentares e partidos políticos. Mas possui mecanismos ativos de pactuação e negociação com outros agentes políticos, como dirigentes de governos subnacionais (comissões intergestores bipartite e tripartite).	Baixo grau de institucionalização das instâncias de controle social no nível local, mas com tendência de fortalecimento com mais aproximação das estruturas participativas do Suas. Inexistência de mecanismos de participação no nível federal.	Programa frequentemente submetido ao escrutínio dos órgãos de controle (TCU e CGU), além de ser alvo de políticas de transparência (Portal da Transparência).	Média
PISF	Intensas negociações no Congresso entre parlamentares e governadores contra e a favor do projeto.	Atuação do CBHSF, vinculado ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos, além de audiências públicas na fase de licenciamento ambiental.	Atuação intensiva e contínua do TCU, da CGU e do Ministério Público.	Alta

(Continua)

(Continuação)

UHBM	Críticas e contestações em relação às oitivas “realizadas” pelo Congresso Nacional para aprovação do empreendimento (trâmite de extrema urgência).	Audiências públicas conduzidas ao longo do processo de licenciamento apresentaram falhas e efetividade limitada, deslocadas do núcleo decisório.	Não foi identificada atuação expressiva dos órgãos de controle (CGU e TCU), a não ser pela atuação do Ministério Público junto ao Judiciário.	Baixa
RIN	Endividamento da Transpetro e sua atuação no arranjo foram submetidos à autorização do Senado Federal, envolvendo pedidos de esclarecimentos e audiências públicas.	CDFMM incorpora participação de empresários e trabalhadores do setor, os quais têm direito a voz e voto nas decisões sobre financiamentos.	Atuação intensiva dos órgãos de controle (tanto o TCU quanto a CGU), na fiscalização dos procedimentos e das aplicações dos recursos.	Alta
PBM	Não há indícios de uma presença ou articulação intensa do Congresso Nacional.	Apesar da previsão de espaços de interação entre atores governamentais e representantes do setor industrial, o funcionamento destes fóruns e câmaras é irregular e deficiente. A composição destes espaços de interação não obedece a um critério prévio, público e formal.	Não se identificou atuação intensiva dos órgãos de controle.	Baixa
PRONATEC	Quando submetido ao Congresso, projeto foi submetido a audiências públicas em seis capitais e recebeu diversas propostas de emendas. Posteriormente, novas leis aprovadas pelo Congresso voltaram a introduzir alterações no programa (ampliação do acesso).	Existem mecanismos para consulta e diálogo com atores sociais, como os fóruns estaduais, compostos por atores governamentais, rede ofertante e sociedade civil, além de articulações com os conselhos de dirigentes das escolas técnicas e audiências públicas para construção de currículos.	CGU e TCU acompanham a execução dos componentes do programa.	Alta

Elaboração dos autores

3 RELAÇÕES ENTRE ARRANJOS E RESULTADOS

Nesta seção, discutem-se as relações entre os tipos de arranjos e os resultados. Neste sentido, na seção 3.1, são identificadas as associações entre as capacidades técnico-administrativas e políticas e os níveis de execução e inovação observados para, na seção 3.2, extraírem-se os mecanismos que explicam tais associações.

3.1 Capacidades e resultados

Em um gráfico no qual o eixo vertical indica as capacidades técnico-administrativas e o eixo horizontal assinala as capacidades políticas, pode-se visualizar a avaliação comparativa das capacidades proporcionadas pelos arranjos institucionais das políticas

estudadas (gráfico 1). Na parte superior do eixo horizontal, encontram-se os casos cujos arranjos que apresentaram alta capacidade técnico-administrativa (PMCMV, PNPB, PBF, PRONATEC e RIN). Na parte inferior, os casos cujos arranjos exibiram capacidades técnico-administrativas medianas (UHBM e PISF) e baixas (PBM). No eixo vertical, os casos cujos arranjos exibiram capacidades políticas relativamente limitadas ou baixas se situam à esquerda (PMCMV, UHBM e PBM), ao passo que os casos situados à direita são aqueles cujos arranjos ofereceram capacidades políticas relativamente altas (PRONATEC, RIN, PISF). Dois casos, ainda, situaram-se sobre o eixo vertical, indicando capacidades políticas em nível mediano (PNPB e PBF).

Da mesma forma, no gráfico 2, pode-se observar a distribuição relativa dos casos em relação aos seus resultados, que se refere aos níveis de execução (eixo vertical) e de inovação (eixo horizontal). Assim, na parte superior do gráfico, têm-se programas que apresentaram altos níveis de execução (PMCMV, RIN, PRONATEC e PBF), seguidos pelo PNPB (nível médio) e pelo PBM, UHBM e PISF (casos com níveis de execução relativamente baixos). Quanto à dimensão da inovação, os casos situados no lado direito apresentaram níveis altos (PRONATEC, PBF, PNPB e PISF), seguidos pela RIN (nível médio) e, do lado esquerdo, os casos com menores níveis de inovação (PMCMV, PBM e UHBM).

Uma sobreposição entre os dois gráficos permite interpretações relacionando capacidades estatais e resultados. Mas é quando se desagregam os eixos de análise que compõem os tipos de arranjos e tipos de resultado que as relações ficam mais claras:

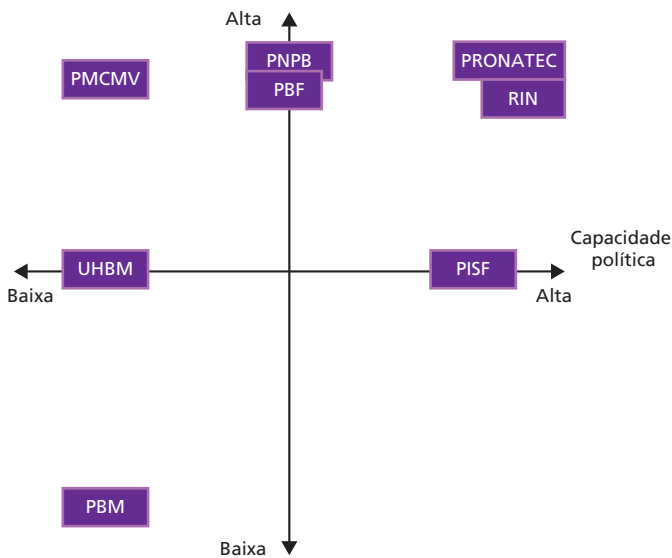
- A) Altas capacidades técnico-administrativas estão associadas à promoção de altas taxas de execução (correspondência entre as partes superiores dos dois gráficos).
- B) Altas capacidades políticas estão associadas à alta inovação no processo de execução das políticas (correspondência entre as porções à direita dos gráficos 1 e 2).

A identificação de tais associações precisa de aprofundamento, requerendo uma compreensão de como se processam as relações entre as capacidades dos arranjos e os diferentes resultados observados. Isto é, de que forma altas capacidades técnico-administrativas promovem alto nível de execução? Ou por que altas capacidades políticas explicariam a emergência de inovações na implementação das políticas? Por meio de quais mecanismos as relações identificadas se materializam? Tais perguntas serão objeto da seção seguinte.

GRÁFICO 1

Avaliação relativa das capacidades estatais

Capacidade técnico-administrativa

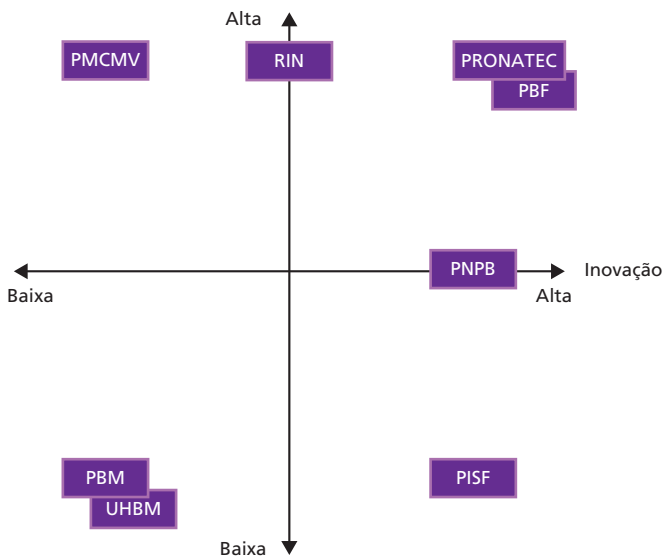


Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2

Avaliação relativa dos resultados

Execução



Elaboração dos autores.

3.2 Mecanismos explicativos

Para os casos analisados, observou-se que o alcance de níveis de execução relativamente elevados se deveu à operação de *burocracias competentes e com recursos disponíveis* combinada com *mecanismos de coordenação* e de *monitoramento*, elementos definidores de uma alta capacidade técnico-administrativa.

O exame dos arranjos das políticas estudadas revelou, em praticamente todos os casos, o envolvimento de uma diversidade de organizações estatais (e não estatais). Em cada um dos programas, a presença e atuação de ministérios, autarquias, empresas estatais, organismos paraestatais, órgãos colegiados, empresas privadas, associações civis, entre outros, proporcionou aportes de recursos (humanos, financeiros e/ou tecnológicos), competências técnicas e legais, além do desempenho de diferentes funções que, em conjunto, contribuíram para a operação de cada um dos arranjos estudados. Assim, no que se refere a este critério, observou-se pouca variação.

No entanto, foram percebidas diferenças importantes na existência e operação de *mecanismos de coordenação* entre elas. Trata-se dos mecanismos que dotam os arranjos de capacidade de fazer as engrenagens estatais se moverem em favor da execução dos objetivos e das metas dos programas, combinando, por um lado, recursos e competências e, por outro, evitando desarticulações e impasses internos. Assim, ao examinarem-se os casos que apresentaram alto nível de execução, percebeu-se a operação de mecanismos ativos de coordenação – seja no nível intragovernamental, intergovernamental, ou entre atores estatais e não estatais.

No nível intragovernamental, casos como o PMCMV e o PNPB revelaram a importância do desempenho da coordenação por órgãos centrais, como a Casa Civil. Nestes casos, tal órgão atuou como um “superministério”,⁷ definindo diretrizes, articulando os demais órgãos envolvidos, atenuando possíveis conflitos entre eles e, sobretudo, cobrando resultados. Isto fez com que a implementação das ações seguisse um fluxo coerente e continuado entre os diversos atores envolvidos. Nos casos de políticas incluídas no PAC, as *salas de situação* sob a coordenação da Casa Civil (e depois do Ministério do Planejamento) proporcionaram as articulações intragovernamentais necessárias à implementação das ações. No caso do PRONATEC e do PBF, as próprias burocracias setoriais, respectivamente do MEC e do MDS, adquiriram capacidades de articulação institucional em função da priorização destes programas conferida pela Presidência da República. Por fim, em todos estes casos, observou-se também o papel de conselhos e comissões em proporcionar oportunidades para articulações entre atores governamentais e não governamentais, como no Conselho Diretor do Fundo de Marinha Mercante ou na Comissão Executiva Interministerial do PNPB (CEIB).

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

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

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

Em contraste com esses exemplos, o PBM e o UHBM sugerem que a ausência ou debilidade desses instrumentos compromete a execução dos objetivos de programas. No caso específico do UHBM, conflitos intragovernamentais emergiram durante a fase de licenciamento ambiental do projeto, provocando atritos e atraso na implementação. Somente após ter sido incluída no PAC, perceberam-se avanços no sentido da articulação burocrática para o empreendimento. No caso do PBM, apesar da previsão de espaços de articulação entre as diversas burocracias envolvidas no arranjo, a ausência de um ator que ocupe o centro decisório e tenha capacidade de orientar e influenciar os rumos dos demais tem prejudicado o andamento da execução das medidas previstas no plano.

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

Igualmente, o exame das relações entre *capacidades políticas e inovação* aponta no sentido de que a atuação do Congresso Nacional (e seus parlamentares), o funcionamento de instâncias de participação social e a atuação dos órgãos de controles têm repercutido em revisões e aprimoramentos das políticas ao longo de seus processos de implementação.

Se forem enfocados os casos dos programas cujos objetivos envolviam conflitos de interesses entre as partes envolvidas – como o PISF (entre coalizões de representantes de estados ganhadores e perdedores de água), o PNPB (entre a indústria do biodiesel e a agricultura familiar) e a UHBM (entre a população local e ativistas ambientais, de um lado, e a burocracia e empresas do setor elétrico, de outro) – percebe-se como mecanismos de inclusão de atores nos processos decisórios e de processamento de divergências permitiu a transformação das contendas em aprimoramentos e revisões dos programas. No caso do PISF, cabe destacar o papel desempenhado pelo CBHSE, que acabou se convertendo em um espaço de articulação dos interesses contrários ao projeto de transposição. Esta arena promoveu a mobilização política, institucional e popular, e serviu de lócus para formulação de propostas alternativas, resultando na repactuação do escopo inicial do projeto e na incorporação dos objetivos de revitalização do rio São Francisco, beneficiando também as regiões que viriam a ser prejudicadas com a transposição das águas.

Semelhantemente, no caso no PNPB, a existência de múltiplos canais de expressão de interesses tem contribuído para o equilíbrio entre os objetivos de expansão da indústria do biodiesel e de inclusão da agricultura familiar. O Congresso Nacional tem sido arena importante de articulação dos interesses da indústria pela ampliação da produção e consumo do biodiesel, por meio da atuação da Frente Parlamentar do Biodiesel. Os espaços de participação criados pelo Poder Executivo têm servido para incluir os interesses dos agricultores familiares, por meio de audiências e consultas públicas e da formação de grupos de trabalho.

Caso diverso se observa no UHBM, na qual os atores envolvidos não tiveram as mesmas oportunidades de influência no processo. Por um lado, o Congresso não demonstrou a devida atenção com a promoção de debates sobre o tema (a tramitação do projeto no Congresso levou menos de um mês). Por outro, as audiências públicas e oitivas realizadas foram criticadas pela forma como foram promovidas. Ao não serem tratadas e contempladas, as demandas dos opositores ao projeto se direcionou, assim, ao Poder Judiciário. Assim, além de não promover inovações, a ausência de capacidade política neste caso repercutiu também na execução, como paralisações no andamento das obras.

Em outro conjunto de casos, a atuação do Congresso e de instâncias participativas tem provocado atenção a “novos” públicos ou “novas” formas de atuação destes. O caso do PRONATEC é exemplar. Os debates no Congresso resultaram em leis, algumas de iniciativa do Executivo e outras dos próprios parlamentares, que vêm aprimorando o desenho do programa, como a previsão de apoio técnico e financeiro aos estados e municípios, e de atenção a públicos ou regiões específicos (pessoas com deficiência; trabalhadores da agricultura familiar e comunidades tradicionais; estudantes de baixa renda e egressos do ensino público etc.). Além disso,

as audiências públicas têm sido fundamentais para definição de vocações e cursos em sintonia com as demandas sociais, culturais e produtivas das localidades e regiões.

Diferentemente, o PMCMV foi desenhado e tem sido implementado sem a inclusão de atores sociais. Apesar do envolvimento ativo do empresariado da construção civil, movimentos sociais pró-moradia e de especialistas em temas urbanos tiveram oportunidades restritas de participação e influência nos processos decisórios. Assim, o desempenho de curto prazo do programa tem sido priorizado em detrimento de sua potencial função de inclusão urbano-social e sustentabilidade do desenvolvimento das cidades.

Por último, o caso do PBM também exemplifica como a debilidade dos mecanismos de interação com atores sociais e políticos evita a emergência de inovações ao longo da implementação do programa. No arranjo do PBM, apesar de existirem conselhos e comitês participativos, o funcionamento destes é irregular e de baixa intensidade, o que ajuda a explicar a ênfase na implementação de medidas corretivas e sistêmicas, em vez de medidas intensivas em conhecimento e incentivadoras da transformação e da inovação industrial em setores específicos.

No que se refere aos órgãos de controle, percebe-se, com base nos casos estudados, que suas ações têm provocado oportunidades para aprimoramento e melhoria dos processos de execução das políticas. No caso do RIN, as auditorias do TCU e a CGU cumpriram papel importante no sentido da identificação de falhas, limitações ou até irregularidades nos processos de gestão. A maior parte das determinações resultantes destas auditorias tem sido exercida, com repercussões positivas sobre a capacidade operacional do DMM. Algo semelhante tem ocorrido ao longo da implementação do PISF. Além do TCU e da CGU estarem combinando esforços para evitar redundância em suas fiscalizações, os auditores têm procurado não apenas apontar problemas, mas também buscar soluções junto com os gestores. Ao reagir à fiscalização destes órgãos, o MI tem se aparelhado melhor para solucionar os desafios de gestão que surgem no andamento das obras.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer deste livro, foram desenvolvidos conceitos e modelos analíticos, bem como extraídas inferências para uma agenda de pesquisa sobre arranjos institucionais, capacidades estatais e implementação de políticas públicas em contexto democrático.

O conceito de capacidade estatal, associado à habilidade de o Estado de definir sua agenda e executar seus objetivos, foi operacionalizado em suas dimensões técnica-administrativas e políticas. Se a primeira dimensão sempre esteve presente nos estudos sobre Estados desenvolvimentistas, a segunda se mostrou necessária

para a implementação de políticas públicas em um ambiente no qual se exige a aptidões da burocracia pública para se relacionar e negociar com os atores sociais e políticos – caso do Brasil contemporâneo.

A análise dos arranjos de implementação das diferentes políticas indicou uma atuação do Estado substancialmente heterogênea, impossibilitando falar-se em um Estado com capacidades comuns – mesmo em programas e projetos considerados prioritários para um mesmo governo, num mesmo contexto. Isto corrobora os argumentos de que as capacidades do Estado variam entre políticas públicas e de que as análises de sucesso devem levar em conta as diferentes áreas e setores, suas trajetórias históricas, instituições e atores.

A abordagem dos arranjos e o modelo analítico-metodológico empregado se mostraram profícuos não só para se identificarem os mecanismos que explicam como os arranjos dotam o Estado de capacidades, mas também para se apreender empiricamente quais fatores estiveram presentes nos diferentes resultados observados.

Constatou-se que o nível de execução dos programas – isto é, seu grau de sucesso na entrega dos produtos almejados – encontra-se associado ao nível de capacidade técnico-administrativa que os arranjos foram capazes de dotar. Fatores como a existência de organizações competentes e com recursos disponíveis, mas, sobretudo, de mecanismos de coordenação intragovernamental podem ser responsáveis pelo sucesso na produção dos resultados esperados (*outputs*).

Da mesma maneira, inferiu-se que a existência de interações das burocracias do Executivo com os agentes do sistema político-representativo ou o funcionamento de instâncias de participação social exercem papel importante na promoção de inovações ao longo da implementação dos programas e projetos. Arranjos institucionais promotores de alta capacidade política podem induzir revisões, mudanças e a introdução de novidades (novos objetivos, processos e instrumentos) não previstas no desenho original das políticas. Por sua vez, os controles burocráticos não se apresentaram como obstáculo para a implementação de políticas públicas – pelo menos para os casos estudados neste livro.

Disso se conclui que as instituições democráticas vigentes, apesar de aumentarem a complexidade nos processos de implementação, contribuem para a adaptabilidade e legitimidade das políticas, como também para a prevenção do *rent-seeking* e da captura dos agentes públicos pelos interesses privados – críticas comuns às políticas de caráter desenvolvimentista do passado autoritário. Quando o nível de conflito do programa ou projeto é elevado e a capacidade do arranjo de incluir atores e ajustar seus interesses é baixa, as tensões tendem a ser canalizadas por outras vias, como a judicialização, a qual, por sua vez, pode, aí sim, obstaculizar a execução das ações governamentais. Ademais, o insucesso na execução

das políticas pareceu estar mais relacionado às debilidades técnico-administrativas dos arranjos que à presença de controles democráticos.

Os achados apresentados neste livro mostram que a promoção de políticas públicas em contextos democráticos não é um desafio simples. Requer, além de capacidades técnico-administrativas da burocracia do Estado, fundamentalmente, capacidades políticas – em outras palavras, que técnica e política não podem estar separadas, tanto analiticamente quanto normativamente.

REFERÊNCIA

COUTINHO, D. **Capacidades Estatais no Programa Bolsa Família**: o desafio de consolidação do Sistema Único de Assistência Social. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.852). Disponível em: <<http://goo.gl/VHp0xk>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALMEIDA, A. O Congresso Nacional no pós-1988: capacidade e atuação na produção de políticas e no controle do executivo. *In*: CUNHA, M.; MEDEIROS, B.; AQUINO, L. (Orgs.). **Estado, instituições e democracia**: república. Brasília: Ipea, 2010. L. 9, v. 1, p. 97-130. Disponível em: <<http://goo.gl/SKh8GB>>.

ARANTES, R.; LOUREIRO, M. R.; COUTO, C.; TEIXEIRA, M. A. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

ARBIX, G.; MARTIN, S. Beyond developmentalism and market fundamentalism in Brazil: inclusionary state activism without statism. *In*: WORKSHOP ON STATES, DEVELOPMENT, AND GLOBAL GOVERNANCE, 2010. Madison: University of Wisconsin-Madison, Mar. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/cg8wCc>>.

BOSCHI, R.; GAITÁN, F. Intervencionismo estatal e políticas de desenvolvimento na América Latina. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 53, p. 303-319, 2008b. Disponível em: <<http://goo.gl/ExGo7b>>. Acesso em: 7 jun. 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; THEUER, D. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? **Economia e sociedade**, Campinas, v. 21, número especial, p. 811-829, dez. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/9jYcPh>>.

CASSIOLATO, M.; GARCIA, R. **PRONATEC**: múltiplos arranjos e ações para ampliar acesso à educação profissional. Rio de Janeiro: Ipea, jan. 2014. (Texto para Discussão, n. 1.919). Disponível em: <<http://goo.gl/BXYJLf>>.

CEPÊDA, V. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo: um balanço histórico. **Estudos avançados**, v. 26, n. 75, p. 77-90, maio/ago. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/ZkOX0R>>.

DINIZ, E. É possível um novo modelo de estado desenvolvimentista no Brasil? **Boletim de análise político-institucional**, Brasília, Ipea, n. 2, p. 17-21, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/4q5QJ1>>.

DRAIBE, S.; RIESCO, M. Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação? **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n. 27, p. 220-254, maio/ago. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/Tiiefh>>.

EDIGHEJI, O. Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentials and challenges. In: EDIGHEJI, O. (Ed.). **Constructing the 21st century developmental state: potentials and pitfalls**. África do Sul: HSRC Press, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/iHd5k4>>.

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

_____. **The capability enhancing developmental state: concepts and national trajectories**. Niterói: UFF/CEDE, mar. 2011. (Texto para Discussão, n. 63). Disponível em: <<http://goo.gl/5LdDPW>>.

EVANS, P.; RAUCH, J. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “weberian” state. **American sociological review**, v. 64, n. 5, Oct. 1999. Disponível em: <<http://goo.gl/PwRadJ>>.

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

FIANI, R. **Problematizações acerca do conceito de um “novo” estado desenvolvimentista**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1.749). Disponível em: <<http://goo.gl/NGIdxo>>.

_____. **Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013 (Texto para Discussão, n. 1.815). Disponível em: <<http://goo.gl/HIzXd0>>.

FONSECA, P.; CUNHA, A.; BICHARA, J. **O Brasil na era Lula: retorno ao desenvolvimentismo?** Brasília; Campinas: Rede D, 2012. (Texto para Discussão, n. 4). Disponível em: <<http://goo.gl/YFpDyf>>.

HERRLEIN JÚNIOR, R. **Estado democrático e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: um ensaio de economia política**. Porto Alegre: UFRGS/FCE/DECON, 2011. (Texto para discussão, n. 1). Disponível em: <<http://goo.gl/M39v5k>>.

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

KERCHE, F. Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 259-279, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/bQVse1>>.

LAZZARINI, S. *et al.* **What do development banks do?** Evidence from Brazil, 2002-2009. (Working Paper Series) São Paulo: Insper, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/u493CM>>. Acesso em: 4 fev. 2013

LEFTWICH, A. Forms of democratic developmental states: 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.

LIJPHART, A. **Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six democracies**. London; New Haven: Yale University Press. 1999.

LIMONGI, F. A Democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos**, São Paulo, CEBRAP, n. 76, p. 17-41, 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/hw4nxF>>

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A.; FERREIRA, A. **Democracia e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: conflitos e articulação de interesses no Projeto São Francisco**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.883). Disponível em: <<http://goo.gl/b4o2lq>>.

LOUREIRO, M. R.; MACARIO, V.; GUERRA, P. **Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.886). Disponível em: <<http://goo.gl/2jMMia>>.

MANN, M. **The Sources of Social Power**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

NESHKOVA, M.; GUO, H. Public participation and organizational performance: evidence from state agencies. **Journal of public administration research and theory**, Oxford, v. 22, n. 2, 2012.

NOVY, A. O retorno do Estado desenvolvimentista no Brasil. Tradução de Roberto Winckler. **Das Argument**, Münster, n. 276, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/XYZ39X>>.

PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, 2000. Disponível em: <<http://goo.gl/2oJkyC>>.

PEDROTI, P. **Os desafios do desenvolvimento e da inclusão social**: o caso do arranjo político-institucional do Programa Nacional de Produção e uso do Biodiesel (PNPB). Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.858). Disponível em: <<http://goo.gl/KZ02g2>>.

PEREIRA, A. K. **Desenvolvimentismo, conflito e conciliação de interesses na política de construção de hidrelétricas na Amazônia brasileira**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão n. 1.884). Disponível em: <<http://goo.gl/QJvWp9>>.

PIRES, R.; GOMIDE, A.; AMARAL, L. **A ver navios?** A revitalização da indústria naval no Brasil democrático. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.864). Disponível em: <<http://goo.gl/Xc1KUb>>.

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

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

SABEL, C. Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations, learning and accountability. In: ENGELEN, E.; HO, M. (Eds.). **De Staat van de democratie**: democratie voorbij de Staat. Amsterdam: Amsterdam University Press; WRR, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/6Rh8Rc>>.

SÁ e SILVA, F.; LOPEZ, F. G.; PIRES, R. **Introdução**: a democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. In: SÁ e SILVA, F.; LOPEZ, F. G.; PIRES, R. (Orgs.). **Estado, instituições e democracia**: democracia. Brasília: Ipea, 2010. L. 9, v. 2, p. 17-46. Disponível em: <<http://goo.gl/LQzDWJ>>.

SCHAPIRO, M. **Ativismo estatal e industrialismo defensivo**: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.856). Disponível em: <<http://goo.gl/wW05ZG>>.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SISCÚ, J.; PAULA, L. F.; MICHEL, R. Por que um novo-desenvolvimentismo? **Jornal dos economistas**, n. 186, jan. 2005, p. 3-5. Disponível em: <<http://goo.gl/L9IHm2>>.

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

SMALL, M. How many cases do I need? On science and the logic of case selection in field based research. **Ethnography**, v. 10, n. 1, 2009, p. 5-38. Disponível em: <<http://goo.gl/oQlcLi>>.

STARK, D.; BRUSTZ, L. Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo. **Revista brasileira de ciências sociais**, São Paulo, v. 13, n. 36, fev. 2008, p.13-39. Disponível em: <<http://goo.gl/Y3vAYY>>.

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

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

NOTAS BIOGRÁFICAS

Alberto de Mello Ferreira

Mestre em administração pública e governo pela Fundação Getulio Vargas de São Paulo (FGV-SP), é graduado em administração pública pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). Membro da carreira de especialista em políticas públicas do estado de São Paulo, atualmente exerce a coordenação do Serviço de Apoio à Bonificação por Resultados, grupo técnico vinculado à Secretaria de Gestão Pública do governo do estado de São Paulo.

Alexandre de Ávila Gomide

Doutor em administração pública e governo pela Fundação Getulio Vargas de São Paulo (FGV-SP), é mestre em economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e graduado em ciências econômicas pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Integra a carreira de planejamento e pesquisa do Ipea desde 1997. Foi diretor de Regulação e Gestão do Ministério das Cidades (MCidades); diretor de Estudos, Cooperação Técnica e Desenvolvimento Institucional (Dicod) do Ipea; diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; diretor de Programas de Mobilidade Urbana e Recursos Hídricos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), entre outros cargos de direção no governo federal e em governos subnacionais.

Ana Karine Pereira

Atualmente doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB), realizou doutorado sanduíche na Universidade de Brown, no Centro de Estudos Ambientais. É mestre e graduada em ciência política também pela UnB e foi bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea. Possui experiência em pesquisas nas áreas de conflitos ambientais, capacidades estatais e democracia participativa.

Ben Ross Schneider

Atualmente professor de ciência política do Massachusetts Institute of Technology (MIT) e diretor do programa MIT-Brasil, foi professor da Universidade de Princeton e da Universidade Northwestern. Suas áreas de pesquisa são política comparada, economia política e política da América Latina. Publicou os seguintes livros: *Politics within the State; elite bureaucrats and industrial policy in authoritarian Brazil* (1991); *Business and the State in developing countries* (1997); *Reinventing Leviathan: the politics of administrative reform in developing countries* (2003); *Business politics and the State in 20th century Latin America* (2004); e *Hierarchical capitalism in Latin America: business, labor, and the challenges of equitable development* (2013).

Diogo Rosenthal Coutinho

Atualmente é professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), mestre (MSc Regulation) pela London School of Economics and Political Science e doutor em direito pela USP. É também livre-docente em direito econômico pela USP e pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). Foi professor visitante do Center for Transnational Legal Studies (CTLIS), pesquisador visitante do Ipea, pesquisador da Escola de Direito de São Paulo da FGV e coordenador acadêmico da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP). Suas linhas de pesquisa são direito, desenvolvimento e políticas públicas.

Lucas Alves Amaral

Mestre em antropologia social e graduação em ciência política, ambos pela UnB, foi consultor de projetos em direitos humanos pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), assessor político pela Plataforma DhESCA Brasil, e pesquisador assistente do Ipea (2012). Atualmente é doutorando em ciência política pela UnB e atua como consultor. Suas áreas de pesquisa e atuação: políticas públicas, administração pública, relações Estado e sociedade civil, políticas ambientais, e políticas de direitos humanos.

Mansueto Almeida

Mestre em economia pela USP e graduado em economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC), cursou doutorado em políticas públicas no MIT, mas não defendeu a tese. Integra a carreira de planejamento e pesquisa do Ipea desde 1997. Foi coordenador-geral de Política Monetária e Financeira na Secretaria de Política Econômica no Ministério da Fazenda (MF), assessor da Comissão de Desenvolvimento Regional e de Turismo do Senado Federal, e assessor econômico do senador Tasso Jereissati (PSDB/CE). Atualmente trabalha na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea, em Brasília.

Marco Antonio Carvalho Teixeira

Mestre e doutor em ciências sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), é professor-pesquisador do Departamento de Gestão Pública da FGV-SP. Desenvolve pesquisas relacionadas aos seguintes temas: controle da administração pública (com foco no papel dos órgãos de controle e no controle social), desenvolvimento local, arranjos cooperativos subnacionais, política brasileira e eleições. É líder do grupo temático Federalismo, Relações Intergovernamentais e Descentralização, junto com a área de Administração Pública do Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade – ENANPAD (biênio 2013-2014), e atua como comentarista do programa CBN SP, da Rádio CBN, em que trata de questões ligadas aos problemas da cidade de São Paulo e suas políticas públicas.

Maria Rita Loureiro

Mestre e doutora em sociologia pela USP, com pós-doutorado em sociologia na École des Hautes Études en Sciences Sociales de Paris e pós-doutorado em ciência política na New York University, é professora titular da FGV de São Paulo, na área de administração pública e governo, e da Faculdade de Economia da USP. Sua área de trabalho hoje se concentra em Estado, governo e instituições governamentais, realizando pesquisa e publicando, principalmente, sobre os seguintes temas: democracia, controles democráticos, relações entre política e burocracia, elites dirigentes, política fiscal, transparência e gastos públicos.

Mario Schapiro

Atualmente é professor em regime de tempo integral na Escola de Direito da FGV, é graduado em direito pela Faculdade de Direito da USP, pela qual também possui mestrado e doutorado em direito econômico. Foi bolsista do programa de jovens líderes do Fundo Sasakawa e pesquisador visitante na Columbia Law School e no Brazil Institute do King's College. Sua agenda de pesquisa é voltada para as áreas de direito e desenvolvimento, direito administrativo e economia política do desenvolvimento, com foco em alternativas institucionais e desenhos de política pública no campo econômico.

Maria Martha de Menezes Costa Cassiolato

Graduado e mestre em economia pela USP, com especialização em política científica e tecnológica na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), é da carreira de planejamento e pesquisa do Ipea, onde atualmente desenvolve trabalhos nas áreas de justiça e segurança na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do instituto.

Paula Maciel Pedroti

Doutora e mestre em administração pública e governo pela FGV-SP, é graduada em letras (alemão e português) pela USP e graduação em relações internacionais pela PUC-SP. É também pós-graduada em administração de empresas pela FGV-SP. Tem experiência com estudos na área de administração pública, com ênfase em políticas públicas e instituições políticas; e em relações internacionais, com ênfase em integração regional, política externa brasileira e política energética. Atuou na Secretaria da Saúde do estado de São Paulo e na Secretaria de Gestão Pública do estado de São Paulo. Foi pesquisadora (bolsista) do Ipea.

Pedro Henrique Guerra

Graduado em direito pela FGV, com experiência na área de direito público, é mestrando em administração pública e governo pela FGV-SP.

Renato Lima-de-Oliveira

Mestre em estudos latino-americanos pela University of Illinois, em Urbana-Champaign, é bacharel em jornalismo pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Sua tese de mestrado explorou o crescimento da indústria de petróleo no Brasil. Suas áreas de pesquisas são desenvolvimento e políticas energéticas.

Roberto Rocha Coelho Pires

Doutor em políticas públicas pelo MIT, é mestre em ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e graduado em administração pública pela Fundação João Pinheiro (FJP). É integrante da carreira de pesquisa e planejamento do Ipea. Tem experiência em pesquisa comparativa sobre políticas participativas locais no Brasil, especialmente o orçamento participativo e os conselhos gestores de políticas públicas. Nos últimos anos, vem conduzindo pesquisas sobre burocracia e novas formas de gestão pública, com ênfase na análise da implementação de políticas públicas e dos impactos de variações em estilos de implementação sobre o desenvolvimento social e econômico.

Ronaldo Coutinho Garcia

Sociólogo e técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, trabalhou com desenvolvimento regional/rural, bioenergia, avaliação social de tecnologias agrícolas e segurança alimentar. Tem se dedicado à área de processos de governo, em particular planejamento governamental e capacidades de governo. Ocupou diversos cargos no governo federal (Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República – SEPLAN/PR, Casa Civil, Secretaria de Relações Institucionais/PR, ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Agrário/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra – e do Desenvolvimento Social) e no do Distrito Federal (secretarias de governo e de planejamento).

Ronaldo Fiani

Doutor em economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), é atualmente professor associado do Instituto de Economia desta. Foi assessor do MF (1994-1995), da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP (2001), pesquisador visitante no Centro de Estudos Brasileiros da Universidade de Oxford (2003) e no Ipea/Brasília (2011-2012). É o autor de *Teoria dos jogos: com aplicações em economia, administração e ciências sociais*, e *Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico*.

Ronaldo Herrlein Júnior

Doutor em economia pela UNICAMP e graduado em ciências econômicas pela UFRGS, é professor adjunto nesta universidade e atua no Departamento de Economia e Relações Internacionais e no Programa de Pós-Graduação em Economia, em sua área – economia do desenvolvimento. Foi técnico da Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul (1991-2003), onde coordenou por vários anos o Núcleo de História Econômica, Social e Política. Suas publicações (artigos e organização de livro) ocorrem na área de história econômica e, mais recentemente, em economia do desenvolvimento, com ênfase no papel do Estado.

Vinicius Pedron Macário

Mestre em administração pública e governo pela FGV-SP e graduado em ciências sociais pela USP, foi coordenador executivo do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e coordenador de Praças Digitais da Secretaria Municipal de Serviços da prefeitura de São Paulo.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Laeticia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Karen Aparecida Rosa (estagiária)

Luana Signorelli Faria da Costa (estagiária)

Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

Wanessa Ros Vasconcelos (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

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

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

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

Este livro é o resultado de pesquisa desenvolvida pelo Ipea, por meio da colaboração entre técnicos de Planejamento e Pesquisa do instituto e pesquisadores de várias universidades, brasileiras e estrangeiras.

No contexto da discussão acerca do papel do Estado para o desenvolvimento no século XXI, a pesquisa teve como objetivo não só aprofundar este debate, mas, sobretudo, analisar a implementação de políticas de caráter desenvolvimentista no Brasil contemporâneo, compreendendo sua interação com as instituições democráticas vigentes. Portanto, este livro constitui-se igualmente em contribuição para as áreas de conhecimento sobre políticas públicas, administração pública e planejamento governamental.

Com os resultados dos trabalhos realizados, organizados neste volume, espera-se não só contribuir para o debate e reflexão sobre a atuação contemporânea do governo brasileiro, mas, fundamentalmente, ampliar a compreensão sobre as capacidades do Estado de formular e executar políticas públicas em um contexto político democrático.

