



University of Brasilia



Economics and Politics Research Group

A CNPq-Brazil Research Group

<http://www.EconPolRG.wordpress.com>

Research Center on Economics and Finance–CIEF

Research Center on Market Regulation–CERME

Research Laboratory on Political Behavior, Institutions
and Public Policy–LAPCIPP

Master's Program in Public Economics–MESP

**A pressa é inimiga da participação (e do controle)? Uma análise
comparativa da implementação de programas estratégicos do governo
federal**

Rocha C. Pires and Alexandre de Avila Gomide

IPEA

**Economics and Politics Working Paper 32/2013
November 13, 2013**

**Economics and Politics Research Group
CERME-CIEF-LAPCIPP-MESP Working Paper Series
ISBN:**

37º Encontro Anual da ANPOCS

ST24

Controle e participação na democracia brasileira: instituições, dinâmicas e resultados

**A pressa é inimiga da participação (e do controle)?
Uma análise comparativa da implementação de programas estratégicos do governo
federal**

Roberto Rocha C. Pires (IPEA) – roberto.pires@ipea.gov.br
Alexandre de Avila Gomide (IPEA) – alexandre.gomide@ipea.gov.br

VERSÃO REVISTA: 12/09/2013

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 et al. 2012; Diniz, 2012; Herrlein, 2011, entre outros)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), somada à atuação de empresas estatais (como do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) no financiamento de fusões para a formação de grandes grupos nacionais e no controle majoritário de uma série de empresas (Lazzarini, 2011). Ademais, o período atual se caracterizaria também 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 anterior.

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

Contudo, apesar da percepção de tais mudanças, pouco se tem discutido a respeito do próprio Estado e de suas capacidades de formular e executar estas

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; Cepeda, 2012), ou ainda de “estado de bem-estar social desenvolvimentista” (Draibe e Riesco, 2011). O presente artigo, como será descrito adiante, adota abordagem diferente, focada na análise empírica de políticas públicas selecionadas.

políticas, sobretudo, em um contexto de vigência de instituições democráticas. Como se sabe, as políticas que nortearam os governos desenvolvimentistas no Brasil, assim como em outros países, entre as décadas de 1930 e 1980 se deram, majoritariamente, em um contexto político autoritário (com exceção do período de 1946 a 1964 para o caso brasileiro).

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

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

Este estudo tem como objetivo analisar a implementação de políticas de desenvolvimento contemporâneas e compreender a sua interação com as instituições democráticas vigentes. Para tal, discute-se na seção seguinte o ambiente político-institucional pós-1988, salientando-se os desafios impostos à implementação de políticas de desenvolvimento. Na sequência, a seção 2 apresenta a abordagem analítica adotada, a qual direciona a análise para os arranjos institucionais que dão suporte à implementação das políticas estudada, assim como para a avaliação das capacidades estatais envolvidas. A seção 3 descreve os procedimentos metodológicos, as fontes de informação e as estratégias de investigação utilizadas. Por sua vez, a seção

4 apresenta a análise comparativa dos casos estudados em dois momentos: a) na discussão dos objetivos, dos arranjos institucionais (e suas capacidades estatais) e dos resultados das políticas selecionadas; e b) na exploração das relações existentes entre tipos de arranjos e padrões de resultados observados. Por fim, nas considerações finais, as principais conclusões do estudo e suas implicações são apresentadas.

1. 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 a respeito das condições de governabilidade e estabilidade do sistema político brasileiro², restaurou o Estado Democrático de Direito no país. Ela, entre outros dispositivos, instituiu uma série de mecanismos para envolvimento dos atores políticos, econômicos e sociais no processo de formulação e gestão de políticas públicas ao ampliar os instrumentos de controle, participação e transparência nas decisões públicas. Isso, por sua vez, tornou mais complexo o ambiente institucional para a formulação, coordenação e execução de políticas no Brasil.

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

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

controles internos e externos, parlamentar e judicial, incluindo o Ministério Público (Arantes et al., 2010; Kerche, 2007).

As características do ambiente político-institucional brasileiro nos 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 nas instituições democráticas obstáculos. Nessa visão, a democracia tende a constituir um sistema de poder de caráter conservador quanto a rápidas transformações, pois envolve sequências de acomodação de interesses entre elites políticas, impondo restrições às políticas do tipo *“big push”*. Além disso, a inclusão de novos atores e ampliação dos interesses envolvidos nos processos decisórios provocaria um excesso de demandas sobre o sistema político, elevando expectativas, reduzindo as possibilidades de consenso e, por isso, minando as capacidades de realização de objetivos em ritmo acelerado. Os estudos que se dedicaram a analisar as experiências de Estados desenvolvimentistas do Leste Asiático corroboram essas percepções. Ao se debruçarem sobre países com sistemas políticos não democráticos e pouco abertos às representações de atores sociais e políticos (por exemplo, Coreia do Sul, Taiwan, Indonésia e mais recentemente a China), chamaram 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 livre).

Por outro lado, autores como Lijphart (1999), Stark & 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), “os laços Estado-sociedade constituem o cerne do problema na construção de um Estado desenvolvimentista no século XXI” (p.10, tradução livre). Nessa linha, a inclusão de atores diversos é percebida como necessária para, por exemplo, a obtenção de informação e aumento de conhecimento sobre os problemas a serem enfrentados e para a inovação nas soluções a serem perseguidas³. 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, “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,1999:260, tradução livre). Stark e Burstz (1998) adicionam que amplas negociações e debates entre a pluralidade de atores envolvidos contribui 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, entende-se, o Brasil contemporâneo oferece uma oportunidade única para a retomada desse debate teórico, a partir de investigação empírica a

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

respeito da implementação de políticas desenvolvimentistas em ambiente democrático.

2. A abordagem dos arranjos institucionais de implementação

Para abordar as interações entre instituições democráticas e políticas de desenvolvimento, faz-se necessário examinar o processo concreto de implementação dessas políticas para a compreensão de como ocorre a relação entre a atuação das burocracias do Poder Executivo e os mecanismos de abertura, controle e participação política. Entende-se que a implementação das políticas é justamente o momento no qual tendem a se manifestar impasses e obstáculos, assim como aprendizados e inovações.

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

No contexto político-institucional brasileiro, como discutido, são vários os atores e interesses a serem coordenados e processados na execução de uma política: burocracias de diferentes poderes e níveis de governo, parlamentares de diversos partidos e organizações da sociedade civil (sindicatos de trabalhadores, associações empresariais, movimentos sociais). Em torno de cada política se arranjam organizações

(com seus mandatos, recursos, competências e instrumentos legais), mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores (do governo, do sistema político e da sociedade), além das obrigações de transparência, prestação de contas e controle.

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

A noção de arranjos institucionais permite que a implementação de políticas públicas seja avaliada em relação às capacidades estatais existentes para sua realização. Parte-se do pressuposto de que são estes arranjos institucionais que definem as capacidades estatais disponíveis no momento da implementação⁴. Isto é, arranjos institucionais promovem (ou deixam de promover) capacidades estatais. Estas, por sua vez, podem ser entendidas a partir de dois componentes: o técnico-administrativo e o político⁵. O primeiro, deriva do conceito weberiano de burocracia, contemplando as habilidades do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a geração de resultados. O segundo, associado à dimensão política, se refere às habilidades de inclusão de atores diversos (sociais, políticos e econômicos) e de negociação e condução de processos decisórios compartilhados envolvendo o processamento de conflitos, prevenindo a captura por interesses específicos.

Na literatura dedicada à análise das experiências históricas de desenvolvimento, as capacidades do Estado – sobretudo aquelas relativas à dimensão

⁴ Pode-se conceber também 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 estatais para implementação de políticas públicas.

⁵ Nota-se que a abordagem aqui proposta se diferencia de outras conceituações de capacidades estatais presentes na literatura, por especificar e buscar operacionalizar estes dois componentes, os quais remetem às tensões e interações entre burocracia e democracia. Na literatura especializada, o conceito de capacidade estatal comparece de forma mais abrangente, envolvendo a capacidade de administrar territórios, extrair e mobilizar recursos da sociedade, além de sua capacidade de coerção por meio do uso da força, tal como retratado nas obras de Michael Mann (1986), Charles Tilly (1990), Theda Skocpol (1979), e Peter Evans, D. Rueschmeyer e T. Skocpol (1985).

técnico-administrativa – são admitidas como chave para o entendimento e o fortalecimento dos processos de desenvolvimento nacional em bases consistentes (Evans e Rauch, 1999). No entanto, tal literatura dedicou pouca atenção às capacidades políticas necessárias à definição de uma visão de futuro e à construção dos consensos necessários para realização de políticas públicas que dão realização a esta visão (Edigheji, 2010). Tais capacidades políticas estariam associadas à promoção da legitimidade da ação estatal em contextos democráticos, por meio da mobilização da sociedade e da articulação, concertação e compatibilização de interesses diversos em torno de plataformas comuns.

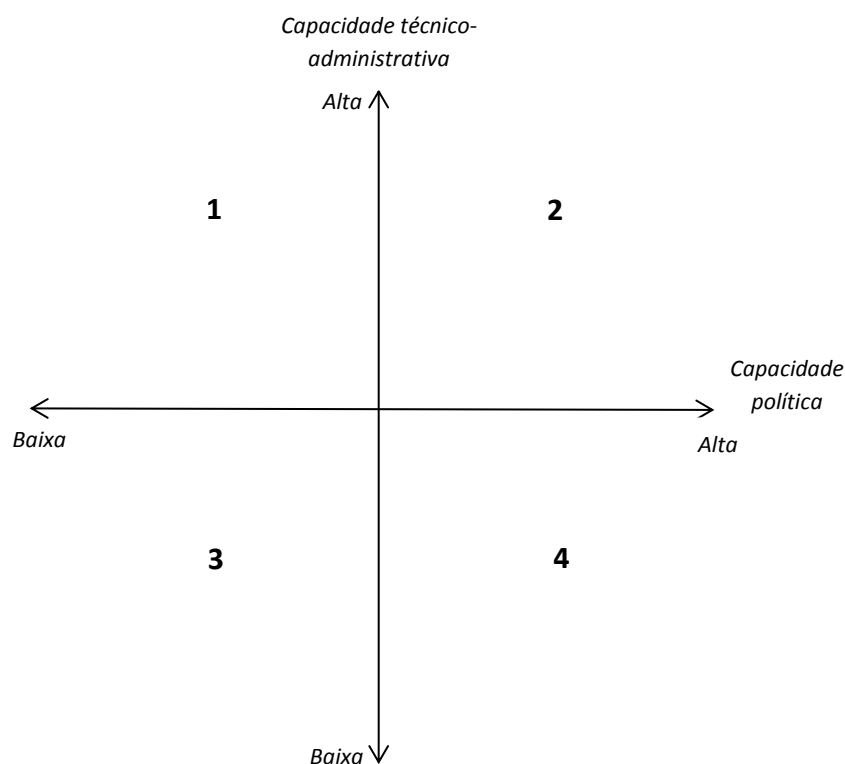
É certo que a capacidade técnico-administrativa para implementação de políticas de desenvolvimento pode existir tanto na presença quanto na ausência de democracia (vide o caso dos Estados desenvolvimentistas arquetípicos do Leste Asiático ou mesmo da América Latina). No entanto, no caso brasileiro atual, a consolidação da democracia tem imposto à ação estatal requisitos voltados à inclusão e relação com os atores afetados na tomada de decisão, na promoção da accountability e no controle de resultados. Isso demanda novas capacidades do Estado, além das necessidades de uma burocracia profissional, coesa e meritocrática. Ou seja, no contexto de um ambiente institucional caracterizado pela existência de instituições representativas, participativas e de controle (social, burocrático e judicial), são necessárias, também, capacidades políticas para a inclusão de múltiplos atores, o processamento dos conflitos decorrentes, e a formação de coalizões políticas de suporte para os objetivos e as estratégias a serem adotadas.

No sentido de se obter uma tipologia com valor heurístico para a análise de casos empíricos, caracterizou-se o entrelaçamento entre as dimensões técnico-administrativa e política das capacidades estatais pela combinação dos dois componentes discutidos em dois eixos, vide o gráfico 1. No eixo vertical, tem-se o vetor das capacidades políticas, associado à habilidade dos atores do Estado em expandir os canais de interlocução com a sociedade civil e com os agentes do sistema político-representativo nos processos de produção de políticas públicas. No eixo horizontal, tem-se o vetor da capacidade técnico-administrativa, associada à

competência da burocracia estatal em formular, coordenar e monitorar estratégias em diferentes níveis de governo.

Da combinação entre os dois eixos, resultam quatro quadrantes que abarcam variações de arranjos político-institucionais ao longo de um contínuo. Tal esquema analítico permite a percepção de gradações de capacidades ao longo dos dois eixos, evitando categorizações dicotômicas em termos da existência ou não de capacidades políticas e técnico-administrativas. Assim, todo arranjo institucional possuirá, em dado momento do tempo, capacidades e debilidades. A questão é saber em que graus essas capacidades se manifestam frente aos objetivos propostos e os desafios enfrentados por uma dada política pública.

Gráfico 1 – Variações em arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento



Fonte: Elaboração própria

O quadrante um revela possibilidades de arranjos com baixa capacidade política e alta capacidade técnico-administrativa. Assim, referem-se às situações em

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

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

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

Por fim, as possibilidades de arranjos admissíveis no quadrante dois diferem em relação aos arranjos anteriores, pois, além de possuir os elementos para um maior potencial de legitimidade da política, possuem também os elementos capacitadores da ação estatal, competência técnica, capacidades organizacionais e regulatórias, participação de atores sociais e econômicos, bem como de coordenação e articulação. Isto é, tratam-se dos arranjos com alta capacidade política e alta capacidade técnico-administrativa.

Esta última variedade de arranjo, representaria um ideal de atuação de um Estado democrático e desenvolvimentista. Por ser capaz de conciliar altos níveis em ambas as dimensões, técnico-administrativa e política, esse tipo de arranjo apresenta

maior potencial para promoção de políticas públicas inovadoras e bem-sucedidas. Ao conciliar elementos que contribuem para uma atuação eficaz do Estado na concretização dos objetivos propostos com elementos que proporcionam a abertura à participação dos atores interessados, ao controle e à transparência, podem ser capazes de transformar os conflitos de interesses em aprimoramentos na própria política em questão, contribuindo para a sua efetiva implementação⁶.

3. Metodologia

Com o objetivo de compreender empiricamente como os arranjos institucionais estão sendo constituídos em políticas públicas de promoção de desenvolvimento no Brasil e explicar os seus efeitos sobre os resultados obtidos pelas mesmas, utilizou-se método comparativo orientado por estudos de casos. Foram selecionados para análise planos e programas considerados emblemáticos do ativismo estatal recente, aqueles potencialmente marcados por traços “desenvolvimentistas”, como a definição de metas ambiciosas, expectativas de transformação e prazos exíguos. Além disso, buscou-se uma composição de experiências que refletisse estas ambições em diferentes áreas de intervenção governamental, como a social, a industrial, a educacional, a energética e a de infraestrutura. A partir desses critérios, foram eleitos oito casos para estudo, compreendendo: quatro componentes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (o Programa Minha Casa, Minha Vida; o projeto de integração do rio São Francisco; o projeto da Hidrelétrica de Belo Monte, e as iniciativas de revitalização da indústria naval); o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel; o Plano Brasil Maior; o Programa Bolsa Família; e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

O conjunto de casos selecionados compreende políticas com escopo e complexidades distintas, além de trajetórias próprias e atores e públicos diferenciados.

⁶ Como lembram Loureiro et al. (2013), por envolver relações de sinergia entre Estado e sociedade, os arranjos desse tipo poderiam ser associados ao conceito de autonomia inserida cunhado por Evans (1995). Porém, ressalte-se, a análise de Evans se restringiu às conexões entre a burocracia estatal e as elites econômicas para a transformação industrial em países marcados por regimes autoritários. No arranjo do tipo dois, diferentemente, os arranjos são caracterizados pelas relações existentes entre a burocracia do Executivo com os sistemas representativo, participativo e de controles em um regime democrático.

No entanto, a presente análise se concentra nas relações, internas a cada caso, entre objetivos, arranjos (e capacidades) e resultados, e na comparação das relações observados entre os casos. Essa estratégia permite, ao mesmo tempo, a comparabilidade entre os casos e a diversidade de condições nas quais se dão as relações entre objetivos, arranjos e resultados.

Por um lado, os estudos de casos⁷ realizados para cada política selecionada permitiram a compreensão em profundidade de como se caracterizam os arranjos de cada política, como se dão as relações entre os diferentes atores envolvidos, e as implicações entre os componentes políticos e técnico-administrativos para os resultados produzidos.

Por outro lado, o método comparativo permite a avaliação dessas relações entre objetivos, arranjos e resultados observadas em cada caso. Assim, contribui para a percepção de padrões recorrentes e para elucidação de relações causais entre os elementos em foco. Deste modo, o método comparativo orientado por estudos de casos não busca produzir conhecimento generalizável para além do conjunto de casos analisados, mas, sim, extrair inferências lógicas a partir da análise e comparação entre os casos estudados (Small, 2009).⁸

Os casos foram estudados tendo como referência algumas dimensões prioritárias para a análise dos arranjos de implementação que, por sua vez, dialogam com os três sistemas político-institucionais assinalados por Sá e Silva, Lopez e Pires (2010), quais sejam: burocrático-legal, político-representativa, e societal-participativa.

A dimensão burocrático-legal privilegia a atenção para as estruturas e processos, burocráticos, organizacionais e jurídicos, que conferem consistência e sustentação à ação governamental. Destacam-se nesta dimensão os recursos e competências disponíveis, humanos, tecnológicos e financeiros, os mecanismos de

⁷ Os casos foram estudados pelos pesquisadores que participaram do projeto. Além dos autores deste texto, que coordenaram a pesquisa, participaram os Técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea Martha Cassiolato e Ronaldo Coutinho; os professores Diogo Coutinho (Universidade de São Paulo (USP), Maria Rita Loureiro e Mario Schapiro (Fundação Getulio Vargas de São Paulo); e as pesquisadoras Paula Pedroti e Ana Karine Pereira (bolsistas do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional do Ipea).

⁸ Segundo Small (2009, p. 22), as inferências lógicas se referem ao processo pelo qual o analista tira conclusões sobre as relações entre duas ou mais características de um ou mais casos em termos de um esquema explicativo.

coordenação (intra e intergovernamental e entre atores públicos e privados) e monitoramento.

A dimensão político-representativo diz respeito ao conjunto de processos e atores envolvidos no funcionamento do sistema político brasileiro e às relações entre os poderes, compreendendo a atuação dos partidos políticos, a formação de governos (coalizões políticas,) e ao controle externo (judicial e parlamentar).

Por fim, a dimensão societal-participativa contempla as formas organizacionais e institucionais para promoção da participação da sociedade civil (associações empresariais, ONGs, movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores e demais grupos de interesse) nas decisões políticas. Incluem-se aqui as variadas formas de interface de atores estatais e atores sociais, como conferências, conselhos, comitês, audiências e consultas públicas, ouvidorias, entre outras, nos três níveis de governo.

A utilização desse *framework* conceitual-metodológico permite orientar a construção das narrativas analíticas para cada caso estudado, privilegiando três momentos:

- 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 político-institucionais* – trata-se dos arranjos que dão sustentação à implementação das políticas/programas estudados, envolvendo a descrição dos principais atores, organizações e processos que orientam as interações ao longo da implementação. A descrição do arranjo fornece a base para uma avaliação das capacidades estatais que ele é capaz (ou não) de promover. Tal como descrito nas seções anteriores, tais capacidades estatais podem ser subdivididas em duas dimensões: técnico-administrativa e a política. A avaliação das capacidades técnico-administrativas dos arranjos levam em consideração três critérios: (a) a presença de organizações com recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis para a condução das ações; (b) a existência e operação de mecanismos de coordenação (intra e intergovernamentais); e (c) estratégias de monitoramento (produção de informações, acompanhamento e exigências de desempenho). Já a

avaliação das capacidades políticas, por sua vez, se orienta por outros três critérios: (a) 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); (b) na existência e operação efetiva de formas de participação social (conselhos, conferências, ouvidorias, audiências e consultas públicas, entre outras); e (c) na atuação dos órgãos de controle (sejam eles internos ou externos); e

3) *Resultados* – a descrição dos resultados compreende duas dimensões. A primeira se refere ao grau de execução das metas propostas, a qual pode ser observada pelo alcance de metas físicas e a realização de produtos previstos em um período de tempo específico (ou seja, os *outputs* do programa ou da política em questão e não os seus impactos sobre as condições ambientais mais gerais). A segunda dimensão se refere à inovação, isto é, 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.

Ademais, a investigação dos arranjos de implementação das políticas revelou os contrastes existentes entre as perspectivas formais e informais dos mesmos – ou seja, entre os atos normativos que compõem os arranjos *in the books* vis-à-vis suas manifestações na prática (*in action*). Muitas vezes, os arranjos formais parecem sofisticados e elaborados, mas sua operacionalização prática revela uma série de limitações; em outros casos, 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.

Assim, apesar das diferenças de escopo, complexidade e trajetórias, todos os oito casos são abordados a partir de algumas categorias comuns (acima descritas). Será na relação entre estas categorias, no interior de cada caso, que se debruçará a análise comparativa que segue.

4. Análise comparativa

A análise comparativa dos casos estudados prosseguirá em duas etapas. Primeiramente, cada caso analisado será apresentado (subseção 4.1). A descrição dos programas/políticas busca revelar primordialmente seus objetivos, os arranjos político-institucionais que dão sustentação a sua implementação, e os resultados alcançados. Num segundo momento (subseção 4.2), a análise se concentrará na identificação de relações entre tipos de arranjos de implementação e resultados produzidos, e na descrição dos mecanismos que expliquem essas relações.

4.1 – Objetivos, arranjos, capacidades estatais e resultados

A seguir, a descrição de cada caso já revela seu posicionamento relativo na comparação com os demais. Os casos são julgados uns em relação aos outros em um contínuo que envolve graus altos, médios e baixos de capacidades estatais (técnico-administrativa e política) e de resultados (execução e inovação). Os quadros que integram o Anexo apresentam a classificação sintética de todos os casos a partir destas dimensões e critérios de análise.

a) Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB):

Objetivo. O Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, lançado em 2004, visa implantar de forma sustentável a produção e o uso do biodiesel no território nacional, por meio da mistura obrigatória e gradativa desse combustível ao diesel mineral. O programa nasce com a preocupação de evitar as consequências negativas e excludentes verificadas em políticas agroenergéticas anteriores, como no Proálcool: monocultura latifundiária concentrada em poucas regiões do Brasil e apoiada em mão de obra mal remunerada e submetida a condições precárias de trabalho. Assim, o PNPB orienta-se pelo duplo objetivo de estruturar o mercado e a cadeia de produção do biodiesel, até então inexistente no país, e incluir nessa cadeia a participação da agricultura familiar, sem desestimular o investimento privado (PEDROTI, 2013).

Arranjo político-institucional. No arranjo político-institucional do PNPB, a Casa Civil tem desempenhado papel de coordenação geral desde os debates iniciais sobre sua formulação. Cabe a este órgão a coordenação da Comissão Executiva Interministerial do PNPB (CEIB), composta por 13 ministérios e uma secretaria, que tem como objetivo elaborar, implementar e monitorar o programa, propondo atos normativos e sugerindo recomendações e diretrizes para a política. Na gestão do PNPB destaca-se ainda a existência do grupo gestor, formado por representantes de quinze órgãos e entidades, responsável pelas ações de gestão operacional e administrativa, coordenado pelo Ministério de Minas e Energia (MME). Além do MME, a CEIB articula ações de diversos órgãos, com destaque para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), na concessão e monitoramento do Selo Combustível Social, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP), na regulação da cadeia produtiva e coordenação dos leilões do biodiesel, o Ministério da Fazenda (MF), na operacionalização de tributações diferenciadas, o BNDES, na gestão de linhas de financiamento específicas, e, por fim, a Embrapa, na prestação de assistência técnica aos produtores de oleaginosas. Assim, esse arranjo articula desde a produção de matéria-prima, pelo agronegócio e por agricultores familiares, passando pela recém-criada indústria do biodiesel, indo até a mistura e venda do diesel (PEDROTI, 2013).

No que tange às *capacidades técnico-administrativas*, percebe-se que o presente arranjo as promove em níveis relativamente altos. Primeiramente, o envolvimento de um conjunto amplo e variado de burocracias federais, agências e empresas estatais disponibiliza grande volume recursos humanos, financeiros e técnicos. Em segundo lugar, esse conjunto de organizações trabalha sobre a articulação clara da CEIB, sob a coordenação da Casa Civil, órgão vinculado à Presidência da República, com autoridade e legitimidade para compatibilizar os diferentes interesses envolvidos no PNPB, observando um complexo arcabouço regulatório estabelecido. Em terceiro lugar, para além de mecanismos de coordenação intragovernamental, o arranjo do PNPB inclui o Selo Combustível Social, instrumento que incentiva a inclusão de agricultores familiares na cadeia produtiva e articula assistência técnica e financiamento à produção, além de viabilizar a comercialização do

biodiesel⁹. Finalmente, vale destacar que, em 2007, o arranjo contou com um maior acompanhamento da cadeia produtiva formada até então, por meio de “salas de monitoramento” reunidas semanalmente (PEDROTI, 2013).

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

Resultados. Em relação à execução, o programa tem sido bem sucedido no que se refere à promoção do mercado e da indústria nacional de biodiesel, desde o início da sua implementação, em 2005 (PEDROTI, 2013). O PNPB fomentou a criação de um parque industrial composto por 65 usinas autorizadas a produzir biodiesel capaz de prover mais do que o dobro da demanda nacional. Em 2011, o Brasil produziu 2,6

⁹ Selo Combustível Social é uma certificação concedida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário aos produtores de biodiesel que “promovam a inclusão social dos agricultores familiares enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF” (artigo 2º, inciso I). A certificação traz uma série de benefícios aos produtores, o que incentiva a aquisição dos produtos da agricultura familiar (alíquotas de tributos reduzidas, melhores condições de financiamento e participação prioritária nos leilões de biodiesel).

bilhões de litros de biodiesel, o que o tornou o quarto maior produtor de biodiesel no mundo, ficando atrás apenas dos Estados Unidos, da Alemanha e da Argentina, tradicionais produtores desse combustível. Já no ano seguinte, o Brasil se consolidou como maior mercado consumidor de Biodiesel do mundo.

Quadro 1 - Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB)				
Dimensão	Critérios			
	<i>Organizações</i>	<i>Coordenação</i>	<i>Monitoramento</i>	<i>Classificação</i> ¹⁰
<i>Capacidades técnico-administrativas</i>	Presença de múltiplas organizações – 13 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, com integrantes do Grupo Gestor da CEIB;	Alta
<i>Capacidades políticas</i>	<i>Agentes políticos</i> Audiências públicas e requerimentos de informação pelo Congresso, além da formação da Frente Parlamentar do Biodiesel	<i>Participação social</i> 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.	<i>Controle</i> Não há registro de atuação dos órgãos de controle	<i>Classificação</i> Média
<i>Resultados</i>	<i>Inovação</i> Alta Introdução e aperfeiçoamento do Selo Combustível Social (certificação), além da antecipação da vigência da mistura obrigatória.		<i>Execução</i> 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.	

Fonte: Elaboração própria a partir de PEDROTI (2013).

O PNPB conseguiu incluir a participação de 104.295 estabelecimentos da agricultura familiar na cadeia de fornecimento de matérias primas, em 2011. No entanto, aquém das expectativas iniciais do governo que era de 200.000 agricultores familiares. Do ponto de vista de diversificação do uso de matérias-primas e redução das desigualdades regionais, os resultados alcançados pelo PNPB também ficaram

¹⁰ A classificação é alta, quando são atendidos os três critérios de avaliação; média, quando são atendidos dois critérios; e baixa quando é atendido apenas um ou nenhum dos critérios.

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

Em relação à dimensão da inovação, destaca-se a criação e aperfeiçoamento de mecanismo de certificação conferida aos produtores de biodiesel que comprem parte da matéria-prima da agricultura familiar, o Selo Combustível Social. O Selo incentiva a compra desses fornecedores em troca de benefícios como redução de alíquotas de tributos, acesso a melhores condições de financiamento e participação prioritária nos leilões de aquisição do biodiesel. Assim, o Selo estabelece um mecanismo de coordenação que vai da inclusão da agricultura familiar à venda do biodiesel para os fabricantes e distribuidores de diesel. Além disso, destacam-se os processos internos que levaram à antecipação em três anos da vigência da mistura obrigatória (fixando o percentual de adição 5% e com perspectiva de aumento) (PEDROTI, 2013).

b) Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV):

Objetivo. O programa habitacional “Minha Casa, Minha Vida” foi lançado com o duplo objetivo de dinamizar a economia e reduzir o déficit habitacional para trabalhadores de baixa renda. Trata-se de uma política de financiamento e subsídio concedido pelo governo federal, privilegiando a produção de unidades habitacionais de famílias com renda de até três salários mínimos. O PMCMV, atualmente, integra a carteira de projetos do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e têm como meta a construção de um milhão de moradias destinadas a famílias de baixa renda mediante a criação de mecanismos para incentivar a produção ou a aquisição e requalificação de imóveis já existentes (LOUREIRO, MACÁRIO e GUERRA, 2013).

Arranjo político-institucional. No arranjo político-institucional do Programa Minha Casa, Minha Vida, a Casa Civil também ocupou papel central na formulação e coordenação da implementação do programa, contando com o apoio do Ministério da Fazenda, na definição das normas de regulamentação e nas negociações com o empresariado do setor de construção civil, e com o aporte técnico da Secretaria Nacional de Habitação (SNH), do Ministério das Cidades, e intermediação financeira da Caixa Econômica Federal (CEF). Sob o comando da Casa Civil estes órgãos se articularam na definição de diretrizes, regras e condições para o funcionamento e avaliação do programa. Na gestão operacional, a CEF tem papel decisivo na articulação entre beneficiários, construtoras, incorporadoras, estados e municípios, na medida em que (a) celebra Termo de Adesão com os governos subnacionais¹¹ e (b) é responsável pela concessão dos diferentes tipos de financiamento e pela aprovação dos projetos, do ponto de vista técnico, jurídico e econômico-financeiro, a serem executados pelas empresas do setor da construção civil (LOUREIRO, MACÁRIO e GUERRA, 2013).

Deste modo, quando analisado sob a perspectiva de suas *capacidades técnico-administrativas*, percebe-se que o arranjo político-institucional do PMCMV dispõe de atores, processos e instrumentos que lhe situam em um nível relativamente alto de capacidade. O arranjo envolve um conjunto de burocracias, cada qual em sua área de atuação, cujas ações são orquestradas por um órgão central na estrutura de poder do Governo Federal, a Casa Civil. Além de contar com o Ministério da Fazenda e a CEF no estabelecimento de normas e operacionalização do componente financeiro do PMCMV, o arranjo se beneficiou da capacidade técnica da SNH, a qual já vinha trabalhando nos últimos anos na construção de uma política e do sistema nacional de habitação de interesse social (PlanHab e SNHIS), tendo avançado bastante nos diagnósticos e instrumentos de estimação de demanda e focalização da faixa de renda de zero a três salários mínimos (a qual representa 80% do déficit habitacional do

¹¹ Esse 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. É só a partir da assinatura desse termo de adesão que a Caixa passa a receber propostas de aquisição de terreno e produção ou requalificação de empreendimentos para análise.

país)¹². Além disso, o arranjo do PMCMV adquiriu maior capacidade de coordenação intragovernamental e monitoramento ao ser incluído no PAC, permitindo prioridade na agenda governamental, acompanhamento pelo comitê gestor interministerial e monitoramento cotidiano e voltado para solução de problemas de implementação por meio das “salas de situação” (LOUREIRO, MACÁRIO e GUERRA, 2013).

No que tange às *capacidades políticas*, o arranjo do PMCMV pode ser caracterizado relativamente como promotor de capacidades em nível baixo. Por um lado, ao longo de sua implementação, o PMCMV sofreu interferências pontuais oriundas dos representantes políticos do Poder Legislativo e, também, dos órgãos de controle. Quanto aos primeiros, destaca-se a discussão que resultou na incorporação de reserva de até R\$ 1 bilhão como subvenção econômica para a extensão de PMCMV a municípios com população de até 50.000 habitantes, alterando a proposta original do Executivo focada apenas cidades grandes e médias. Com relação aos órgãos de controle, o Tribunal de Contas da União (TCU) fez um conjunto de determinações visando procedimentos mais rigorosos de publicidade e verificação da veracidade da renda declarada pelos potenciais beneficiários, e a disponibilização, por parte de outros órgãos, de informações necessárias ao acompanhamento e avaliação do PMCMV feito pela SNH. Por outro lado, é na inclusão de atores sociais é que se observam maiores déficits. Se o empresariado da construção civil teve suas demandas atendidas no desenho e na implementação do programa, o mesmo não ocorreu com outros segmentos sociais. Logo após o lançamento do programa, representantes dos movimentos sociais no Conselho das Cidades reclamaram da ausência de discussão sobre as medidas anunciadas. O Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social se manifestou na mesma direção, afirmando não ter sido ouvido no processo de formulação. Em vários fóruns, os movimentos sociais participantes desses colegiados e profissionais da área de urbanismo demonstraram preocupação com problemas contidos no desenho do programa, declarando que a construção das unidades precisava estar associada a uma política urbana que garantisse o acesso a serviços públicos, como saúde, educação transporte, uma vez que eles receavam que

¹² Ainda que o lançamento do PMCMV tenha “atropelado” o projeto de política de habitação de interesse social, desenvolvidos pelo Ministério das Cidades, os trabalhos e acúmulos anteriores da SNH foram decisivos na introdução do componente social ao PMCMV, ausente nas formulações iniciais negociadas com os empresários.

fosse repetida a experiência dos conjuntos habitacionais do período BNH (LOUREIRO, MACÁRIO e GUERRA, 2013).

Quadro 2 - Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)				
Dimensão	Critérios			
	<i>Organizações</i>	<i>Coordenação</i>	<i>Monitoramento</i>	<i>Classificação</i> ¹³
<i>Capacidades técnico-administrativas</i>	Presença de múltiplas organizações – ministérios (CC, MF, Mcd/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 Ministério da Fazenda. Coordenação intergovernamental da CEF (articulação entre beneficiários, construtoras, incorporadoras, estados e municípios).	Projeto integrante do PAC	Alta
<i>Capacidades políticas</i>	<i>Agentes políticos</i> Discussão e alterações pontuais no programa, oriundas do Congresso (e.g. reserva para pequenos municípios).	<i>Participação social</i> Ampla participação do empresariado da construção civil, mas baixa participação de outros segmentos sociais e não permeabilidade às instituições participativas já existentes na área (ConCidades, CGFHIS, etc.).	<i>Controle</i> Já foi auditado pelo TCU - auditoria determinou melhoria nos procedimentos de verificação de renda e publicidade.	<i>Classificação</i> Baixa
<i>Resultados</i>	<i>Inovação</i> Baixa Algumas adaptações, mas reprodução da dissociação entre política habitacional e desenvolvimento urbano do passado.		<i>Execução</i> Alta Alcance de níveis satisfatórios em relação às metas propostas.	

Fonte: Elaboração própria a partir de LOUREIRO, MACÁRIO e GUERRA (2013).

Resultados. No que tange aos resultados, observa-se alta taxa de execução. O PMCMV tem provocado a aceleração da produção habitacional no Brasil¹⁴. Na sua primeira fase, a execução chegou a superar a meta estabelecida em 43%, para o seguimento de renda de 0 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, já foram concedidos financiamentos subsidiados para mais 953,6 mil unidades habitacionais. No entanto, no que tange à inovação, ainda que o PMCMV tenha priorizado o foco no

¹³ A classificação é alta, quando são atendidos os três critérios de avaliação; média, quando são atendidos dois critérios; e baixa quando é atendido apenas um ou nenhum dos critérios.

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

segmento de renda de 0 a 3 salários mínimos, argumenta-se que o programa reproduz várias das características da política habitacional do BNH, nos anos 1970 e 80, orientando-se predominantemente pela lógica empresarial e econômica de curto prazo e não inserida em uma política mais estrutural de planejamento e de reforma urbana. Assim, a forma que o programa vem sendo implementado atualmente gera relativamente poucas inovações em termos de novas estratégias para melhorar a qualidade de vida nas cidades e eliminar efetivamente o déficit habitacional para a população, o que tem despertado críticas junto a movimentos populares pró-moradia e grupos organizados de especialistas no tema (LOUREIRO, MACÁRIO e GUERRA, 2013)¹⁵.

c) Programa Bolsa-Família (PBF):

Objetivo. O Programa Bolsa-Família tem como objetivos apoiar o desenvolvimento das famílias vulneráveis para que elas superem a situação de extrema pobreza, promovendo o acesso das famílias mais pobres à rede de serviços públicos (em particular os de saúde, educação e assistência social). Concretamente, o programa consiste em uma transferência de renda condicionada para as famílias com renda mensal por pessoa entre R\$ 70 e R\$ 140. Para receber essas transferências, os beneficiários devem cumprir condicionalidades (COUTINHO, 2013).

Arranjo político-institucional. O arranjo político-institucional do Programa Bolsa Família tem no seu núcleo a burocracia do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), em especial a sua Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). A operação do PBF é descentralizada e compartilhada. Em termos verticais, envolve parcerias com governos estaduais, mas, sobretudo, com governos municipais, os quais são responsáveis pela gestão local do programa (atualização do cadastro, acompanhamento das condicionalidades, etc.). Em termos horizontais, envolve diferentes órgãos do nível federal, como a Caixa Econômica Federal, responsável pela operacionalização das transferências, e outros ministérios como os da Saúde e o da

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

Educação, responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento de condicionalidades nas suas respectivas áreas. Esse arranjo tem uma relação ambivalente com o campo da assistência social, entendida como política de atendimento a necessidades básicas baseada na oferta de serviços e pagamento de benefícios. Apesar de guardar certa distância e autonomia no nível federal de gestão, hibridiza-se, no plano local, com a rede da assistência social e suas ramificações, sobretudo, em municípios pequenos e pobres (grande maioria no país) (COUTINHO, 2013).

O arranjo que dá sustentação à implementação do PBF apresenta, assim, um nível de *capacidade técnico-administrativa* relativamente alto. O MDS efetivamente desempenha o papel de núcleo estratégico-operacional do arranjo, orientando as ações dos demais atores e coordenando o fluxo informacional entre eles. Para tal, utiliza-se de instrumentos de coordenação intra e intergovernamental e de estratégias de monitoramento dos seus resultados. Nesse sentido, merece destaque o Cadastro Único (CadUnico), o qual identifica famílias em situação vulnerável e permite a focalização nos potenciais beneficiários do programa. Esse cadastro é gerido pelo MDS, alimentado pelos municípios e utilizado pela Caixa Econômica Federal como base para os pagamentos para os beneficiários. Esse mesmo cadastro serve de base para que o MDS se articule junto às unidades responsáveis nos Ministérios da Saúde e da Educação pelo acompanhamento das condicionalidades e pela prestação de serviços adicionais ou complementares para superação de vulnerabilidades. Além do CadUnico, o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do MDS permite, ao mesmo tempo, uma avaliação da qualidade da gestão do programa no nível local e a prestação de apoio financeiro para os municípios que tenham feito esforços para aprimorar sua atuação (COUTINHO, 2013).

Quanto às *capacidades políticas*, o arranjo político-institucional do PBF apresenta, comparativamente, nível médio. Por um lado, O PBF foi inicialmente concebido por técnicos e “costurado” no aparelho do Estado por meio de pactuações intraburocráticas. Tal insulamento teve como objetivo “blindar” o PBF contra as práticas assistencialistas tradicionais e proporcionar uma implementação acelerada, mas provocou também o seu distanciamento em relação às arenas políticas formais e

o Congresso, assim como também à interferência de grupos e movimentos da sociedade civil em nível federal (não há conselhos ou conferências nacionais, instituições participativas típicas de outros programas da área social). Por outro lado, a adesão dos municípios ao PBF é condicionada à criação das chamadas Instâncias de Controle Social (ICS), voltadas para o acompanhamento cotidiano do programa. O grau de institucionalização dessas ICS é baixo, mas tem sido fortalecido com sua hibridização com os conselhos municipais de assistência social. Além disso, o PBF dispõe de espaços de pactuação, como as Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite¹⁶, as quais permitem a inclusão de agentes políticos do nível subnacional em negociações sobre normas de operação do programa e sua articulação com o Sistema Único de Assistência Social (COUTINHO, 2013). Por fim, o PBF é objetivo de escrutínio intensivo de órgãos de controle, como a CGU e o TCU, e se submete a altos requisitos de transparência quanto às suas operações.

Resultados. Com relação aos seus resultados, percebe-se um alto grau tanto de execução quanto de inovação. Em menos de dez anos o PBF tornou-se o maior programa do gênero existente no mundo, com 45 milhões de beneficiários (mais de 13 milhões de famílias). Em relação à dimensão da inovação, ao longo da implementação do PBF observou-se o desenvolvimento de instrumentos que têm contribuído para o aperfeiçoamento do programa, como o Cadastro Único e o Índice de Gestão Descentralizada (COUTINHO, 2013). Além deles, percebe-se também um esforço contínuo de revisão dos objetivos do programa e estreitamento dos seus vínculos com outras políticas sociais, sobretudo, a partir da sua inclusão no Programa Brasil Sem Miséria.

¹⁶ Um exemplo disso é a edição do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no Âmbito do SUAS que previu a oferta prioritária de serviços socioassistenciais para as famílias mais vulneráveis que já são beneficiárias do PBF, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) ou do BPC.

Quadro 3 - Programa Bolsa-Família (PBF)				
Dimensão	Critérios			
	<i>Organizações</i>	<i>Coordenação</i>	<i>Monitoramento</i>	<i>Classificação</i> ¹⁷
<i>Capacidades técnico-administrativas</i>	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
<i>Capacidades políticas</i>	<i>Agentes políticos</i> Relativamente “blindado” contra influencia 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)	<i>Participação social</i> Baixo grau de institucionalização das Instâncias de Controle Social no nível local, mas com tendência de fortalecimento com maior aproximação das estruturas participativas do SUAS. Inexistência de mecanismos de participação no nível federal.	<i>Controle</i> Programa frequentemente submetido ao escrutínio dos órgãos de controle (TCU e CGU), além de ser alvo de políticas de transparência (Portal da Transparência).	Média
<i>Resultados</i>	<i>Inovação</i> Alta Incorporação e aperfeiçoamento de instrumentos (CadUnico e IGD), revisão de objetivos e aproximação contínua com outras políticas sociais.		<i>Execução</i> Alta Alcance de níveis satisfatórios em relação às metas propostas.	

Fonte: Elaboração própria a partir de COUTINHO (2013).

d) Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF):

Objetivo. O Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional tem uma longa história, mas sua versão recente tem uma primeira tentativa de retomada em 2003, somente se iniciando em 2007, quando o projeto é assumido como prioritário pelo Governo Federal, passando a fazer parte do PAC. O objetivo do projeto é combater a escassez da água no Nordeste Setentrional brasileiro e os efeitos das longas estiagens sobre os milhares de residentes na região. A obra prevê a construção de mais de 600 quilômetros de canais de concreto em dois grandes eixos (norte e leste) para o desvio das águas do rio, ao longo do território de quatro estados (Pernambuco, Paraíba, Ceará e Rio Grande do Norte). Prevê-se,

¹⁷ A classificação é alta, quando são atendidos os três critérios de avaliação; média, quando são atendidos dois critérios; e baixa quando é atendido apenas um ou nenhum dos critérios.

também, a construção de nove estações de bombeamento de água. A iniciativa sempre envolveu polêmica, pois alguns estados se consideravam potenciais prejudicados pela perda de água decorrente da transposição (Minas Gerais, Bahia, Sergipe, e Alagoas) e organizações ambientalistas e de direitos humanos se preocupavam com os impactos socioambientais das obras (LOUREIRO, TEIXEIRA e FERREIRA, 2013).

Arranjo político-institucional. O arranjo político-institucional do PISF tem no seu núcleo o Ministério da Integração Nacional (MIN), como órgão gestor do projeto e coordenador de seu Sistema de Gestão e Conselho Gestor. O MIN é o órgão responsável pela contratação de empresas para a execução dos projetos de engenharia e das obras necessárias. Nessa tarefa, o MIN se relaciona com órgãos reguladores como o Ibama, a Agência Nacional de Águas (ANA) e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), responsáveis por expedir licenças e aprovações necessárias à implantação do projeto. Nesse emaranhado burocrático, cabe à Casa Civil (e posteriormente também ao Ministério do Planejamento) a coordenação política do processo e a articulação entre as diversas agências envolvidas (LOUREIRO, TEIXEIRA e FERREIRA, 2013).

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

Quanto às *capacidades políticas*, considera-se que o referido arranjo as desenvolveu em níveis relativamente altos. O processo de formulação e implementação do PISF foi marcado por arenas decisórias inclusivas de uma pluralidade de atores estatais, políticos e societários. Na arena política e no Congresso, o projeto foi alvo de intensas negociações entre governadores e parlamentares de estados a favor (receptores das águas) e contra (doadores de águas) o projeto. Na fase de licenciamento ambiental, o PISF foi submetido a audiências públicas nas regiões afetadas, permitindo manifestações da sociedade civil local. Ao longo do processo, Cabe destacar o papel desempenhado pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF), instância de participação social vinculada ao Conselho Nacional dos Recursos Hídricos. 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 próprio MIN, ou pela via de ações judiciais contestando procedimentos adotados na execução do programa. Nessas diversas interações, os acordos pactuados foram capazes de promover aperfeiçoamentos e incorporar novas demandas não contempladas no projeto inicial (LOUREIRO, TEIXEIRA e FERREIRA, 2013).

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

Diferentemente, o projeto apresenta melhores resultados na dimensão da inovação. A implementação do mesmo gerou novidades de grande alcance, como a ampliação do seu escopo que passou, originalmente, de Projeto de Transposição para Projeto de Integração, incluindo a transposição e a revitalização do Rio São Francisco,

beneficiando também os estados que sofreriam perdas em termos de vazão de água e recursos orçamentários para obras. Além disso, emergiu da execução do projeto a edição de MP 387 (convertida na Lei 11.578/2007) que alterou as regras das transferências voluntárias, criando os Termos de Compromisso, que permitiram aos municípios com restrições no CAUC (Cadastro Único de Exigências para Transferência Voluntária do Governo) acessar os recursos do PAC (LOUREIRO, TEIXEIRA e FERREIRA, 2013).

Quadro 4 - Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF)				
Dimensão	Critérios			
	<i>Organizações</i>	<i>Coordenação</i>	<i>Monitoramento</i>	<i>Classificação</i> ¹⁸
<i>Capacidades técnico-administrativas</i>	Envolve basicamente um ministério (MIN) e duas agências reguladoras (ANA e Ibama). Observa-se insuficiência de recursos humanos e técnicos.	Coordenação política e articulação da Casa Civil.	Projeto integrante do PAC; Sistema de Gestão de projetos do MIN.	Média
	<i>Agentes políticos</i>	<i>Participação social</i>	<i>Controle</i>	<i>Classificação</i>
<i>Capacidades políticas</i>	Intensas negociações no Congresso entre parlamentares e governadores contra e a favor do projeto.	Atuação do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (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
	<i>Inovação</i>		<i>Execução</i>	
<i>Resultados</i>	Alta Revisão do escopo do programa e incorporação do vetor de “revitalização”, alteração das regras para transferências voluntárias aos municípios.		Baixa Menos de 40% das obras estão concluídas.	

Fonte: Elaboração própria a partir de LOUREIRO, TEIXEIRA e FERREIRA (2013).

e) Usina Hidrelétrica de Belo Monte (UHBM):

Objetivo. O projeto da Usina Hidrelétrica de Belo Monte é outro caso que apresenta uma longa história. Foi pensado inicialmente durante a ditadura militar, período que foram construídas a maioria das hidroelétricas existentes no país, posteriormente abandonado por vários anos, e retomado no primeiro mandato do ex-presidente Lula como um projeto estratégico para o desenvolvimento nacional, o qual passou a fazer

¹⁸ A classificação é alta, quando são atendidos os três critérios de avaliação; média, quando são atendidos dois critérios; e baixa quando é atendido apenas um ou nenhum dos critérios.

parte do PAC em 2007. Desde sua concepção inicial o projeto é marcado por conflitos entre duas coalizões, sendo uma a que defende a solução hidroelétrica para a expansão da oferta de energia e suporte ao crescimento industrial (envolvendo as burocracias e estatais do setor elétricos e atores privados), e outra a que enfatiza os riscos de degradação ambiental e de violação dos direitos de populações atingidas (envolvendo as burocracias do setor ambiental, o Ministério Público e atores da sociedade civil local e internacional) (PEREIRA, 2013).

Arranjo político-institucional. O arranjo que dá sustentação à implementação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte envolve um conjunto amplo de burocracias federais, requisitos de interação com o Congresso Nacional e processos participativos envolvendo atores da sociedade civil. O núcleo decisório compreende as burocracias do setor elétrico – órgãos vinculados ao Ministério de Minas e Energia (MME), como a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), as estatais do grupo Eletrobrás e o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE) –, além de órgãos da Presidência da República, como a Casa Civil e o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)¹⁹. São estes os atores que definem as principais características dos projetos, como a localização, o tamanho e a potência da usina. Desde a Constituição de 1988, cabe ao Congresso Nacional aprovar o projeto, nos casos de empreendimentos que afetam terras indígenas, após oitivas junto às comunidades. Por fim, o arranjo se completa com as burocracias do setor ambiental como o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Instituto Chico Mendes da Biodiversidade (ICMBio), as quais, durante as fases do processo de licenciamento ambiental do empreendimento, mobilizam também outros órgãos envolvidos com regulação e garantia de direitos, como a Fundação Nacional do Índio (Funai), Fundação Palmares, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), entre outros. Durante o licenciamento, devem

¹⁹ O CNPE é um órgão de assessoramento do Presidente da República com a função de propor políticas nacionais na área energética. O decreto nº 3520 de 21 de junho de 2000 define sua composição com 12 representantes do Estado e 2 da sociedade civil - “um representante da sociedade civil especialista em matéria de energia” e um assento para universidade brasileira. Dessa forma, além da desproporcionalidade numérica entre membros do Estado e da sociedade, a presença desta no Conselho se limita a sociedade civil especializada, o que evidencia o caráter pouco inclusivo do Conselho.

ser conduzidos estudos técnicos e também consultas a múltiplos atores da sociedade civil sobre a viabilidade e o impacto socioambiental do empreendimento. A execução da obra, no caso de Belo Monte, fica a cargo do grupo Norte Energia, formado por empresas estatais e privadas do setor elétrico, entre elas a Eletrobrás, vencedor do leilão ocorrido em 2010 (PEREIRA, 2013).

A *capacidade técnico-administrativa* promovida por esse arranjo pode ser considerada como média, em termos comparativos. Se por um lado é possível dizer que as burocracias do setor elétrico (órgãos federais e empresas estatais) dispõem de capacidade técnica suficiente para a elaboração do projeto (sobretudo, as revisões feitas no mesmo ao longo dos anos 1990²⁰); por outro lado, ao longo da implementação do projeto, observam-se problemas na coordenação do conjunto de órgãos governamentais envolvidos e no acompanhamento da execução do mesmo. Ainda que a Casa Civil atue nesse caso, fazendo a articulação política dentro do governo, a história recente de Belo Monte tem sido marcada por conflitos intragovernamentais, sobretudo entre as burocracias do setor elétrico e ambiental, prejudicando a implementação das decisões e dos cronogramas estabelecidos. Com a inclusão da UHBM no PAC, a partir de 2007, os problemas de coordenação e monitoramento começam a ser mitigados, mas ainda assim persistem grandes atrasos na execução das obras (PEREIRA, 2013).

Por sua vez, a operação do arranjo da UHBM tem promovido *capacidades políticas* em nível relativamente baixo. Apesar de o arranjo formal prever a necessidade de aprovação do empreendimento pelo Congresso e mecanismos de participação social na fase de licenciamento, a implementação desse processo apresentou limitações e teve pouca influência sobre os fóruns decisórios centrais (burocracia do setor elétrico). A pressa para a aprovação do projeto no Congresso, o qual tramitou pela Câmara e pelo Senado Federal em menos de um mês, no ano de

²⁰Em 1994, foi criado grupo de trabalho composto por Técnicos da Eletronorte, da Eletrobrás e do DNAEE com o objetivo de reavaliar energeticamente a configuração estabelecida nos primeiros estudos da usina para confirmar a atratividade do empreendimento; atualizar os estudos ambientais, hidrológicos e de orçamento; analisar e propor ações para viabilização sociopolítica do empreendimento. Como resultado desse trabalho, o projeto de Belo Monte foi alterado a fim de minimizar os impactos ambientais de qualidade da água no rio Bacajá; eliminar a interferência do reservatório com a área indígena Paquiçamba; diminuir a área de inundação do reservatório do AHE Belo Monte, minimizando os custos com relocações (PEREIRA, 2013).

2005, impediu com que fossem realizadas oitivas das comunidades indígenas. Em 2009, em resposta a uma Ação Civil Pública impetrada pelo Ministério Público Federal (MPF), a FUNAI conduziu audiências em doze comunidades indígenas, as quais ainda seguiram sendo criticadas pelo MPF e pelos grupos sociais envolvidos. Da mesma forma, as audiências públicas conduzidas ao longo do processo de licenciamento apresentaram diversas falhas que limitaram a efetividade desse instrumento participativo como mecanismo de solução de conflitos, de aumento da legitimidade de projetos do governo e de conciliação de interesses²¹. Ainda que tais limitações tivessem sido superadas, observa-se que a abertura à participação e inclusão de uma pluralidade de atores no processo de implementação da UHBM se dá em uma etapa relativamente descolada do núcleo decisório da política no setor elétrico, conhecido por um padrão de atuação insulada e com baixa participação da sociedade. Assim, apesar de proporcionar a explicitação de interesses distintos, o processo participativo previsto no atual arranjo, seja nas audiências ou nas discussões do Congresso, apresenta pouca capacidade de processar conflitos e conciliar os distintos interesses e demandas envolvidos. Essa característica traz como consequência negativa para a implementação do projeto de Belo Monte a intensa judicialização, provocada em larga medida pelo MPF, e as interrupções e atrasos decorrentes.

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

No que tange à inovação, com a retomada do projeto da usina na década de 1990, foram introduzidas revisões importantes que o distancia dos projetos de

²¹ As principais críticas as estas audiências dizem respeito ao fato de ocorrerem somente nas fases finais do projeto, ao invés de incluir as etapas de discussões iniciais; terem escopo limitado e caráter meramente informativo; não terem se preocupado com ampliar e pluralizar a representatividade dos participantes; e, por fim, não terem gerado nenhum tipo de sistematização ou devolutiva para os participantes (Pereira, 2013).

hidroelétricas do passado, como Tucuruí e Balbina, por exemplo. A adoção de tecnologia de fio d'água permite a produção de grande quantidade de energia com área de alagamento relativamente pequena. No entanto, após esse redesenho do projeto, não se verificam aperfeiçoamentos ou revisões que tenham emergido a partir do processo de implementação (PEREIRA, 2013).

Quadro 5 - Usina Hidrelétrica de Belo Monte (UHBM)				
Dimensão	Critérios			
	<i>Organizações</i>	<i>Coordenação</i>	<i>Monitoramento</i>	<i>Classificação</i> ²²
<i>Capacidades técnico-administrativas</i>	Presença de múltiplas organizações –ministérios (MME, CC, MMA), agência e órgãos reguladores (ANEEL, Ibama, CNPE), autarquias (DNAEE, ICMBio, 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
<i>Capacidades políticas</i>	<i>Agentes políticos</i>	<i>Participação social</i>	<i>Controle</i>	<i>Classificação</i>
	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
<i>Resultados</i>	<i>Inovação</i>		<i>Execução</i>	
	Baixa Após revisão do projeto nos anos 1990 (fio d'água), foram poucas alterações significativas no projeto.		Baixa Interrupções, paralizações e atrasos sucessivos prejudicam execução da obra.	

Fonte: Elaboração própria a partir de PEREIRA (2013).

f) Revitalização da Indústria Naval (RIN):

Objetivos. As iniciativas voltadas para a Revitalização da Indústria Naval (RIN) tomam corpo a partir de meados dos anos 2000 e, posteriormente, integram o PAC com o

²² A classificação é alta, quando são atendidos os três critérios de avaliação; média, quando são atendidos dois critérios; e baixa quando é atendido apenas um ou nenhum dos critérios.

duplo objetivo de ampliar a autonomia nacional no transporte marítimo e apoiar a indústria de petróleo e gás, por meio da construção de embarcações no Brasil. Para tal, fazia-se necessário promover o soerguimento da indústria naval nacional, a qual chegou a assumir posição de destaque no cenário internacional, nos anos 1960 e 70, mas praticamente desapareceu no país durante os anos 1990. A promoção dessa revitalização vem se materializando por meio de oferta de um volume expressivo de financiamentos subsidiados ao setor, associados a requisitos de conteúdo nacional e numa perspectiva de regionalização dos investimentos com a construção de estaleiros em diversos estados. Assim, a RIN passou a ser entendida tanto como um componente estratégico de política industrial quanto como instrumento de estímulo à produção e ao emprego (PIRES, GOMIDE e AMARAL, 2013).

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

Tal arranjo tem sido capaz de promover alta *capacidade técnico-administrativa*. Em primeiro lugar, o arranjo envolve um conjunto de organizações com recursos humanos, técnicos e financeiros não desprezíveis. Ainda que o Ministério dos Transportes venha enfrentando carência de quadros qualificados, tem sob sua gestão o FMM e tem aprimorado seus procedimentos de avaliação de projetos de construção

de embarcações. Desde 2005, a Transpetro, subsidiária da Petrobras, tem desempenhado papel central ao garantir encomendas volumosas, mobilizando e organizando as demandas e expectativas do setor privado. A atuação dos agentes financeiros (como o BNDES, BB, CEF, BASA e BNB) também tem contribuído para a gestão para as operações financeiras, uma vez que assumem os riscos e previnem prejuízos ao erário. Entre a demanda (estaleiros e armadores) e a oferta de financiamento (agentes financeiros), o CDFMM e o Departamento de Marinha Mercante (DMM), vinculados ao Ministério dos Transportes, atuam como entes de coordenação e monitoramento da execução dos projetos. Uma vez que faz parte da carteira de projetos do PAC, a RIN conta também com status prioritário e com os instrumentos de acompanhamento e subsídio à implementação.

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

Resultados. Quanto aos resultados, percebe-se um alto desempenho na dimensão da execução. Desde meados dos anos 2000, é possível dizer que as ações governamentais voltadas para a revitalização da indústria naval brasileira têm sido bem sucedidas em

promover investimentos no setor e estimular a demanda, dado o volume crescente de recursos transacionados e de empregos gerados ano a ano.

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

Quadro 6 - Revitalização da Indústria Naval (RIN)				
Dimensão	Critérios			
	<i>Organizações</i>	<i>Coordenação</i>	<i>Monitoramento</i>	<i>Classificação</i> ²³
<i>Capacidades técnico-administrativas</i>	Presença de múltiplas organizações –ministério (MT), fundo público setorial (FMM), empresas e gentes 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 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
<i>Capacidades políticas</i>	<i>Agentes políticos</i> Endividamento da Transpetro e sua atuação no arranjo foram submetidos à autorização do Senado Federal, envolvendo pedidos de esclarecimentos e audiências públicas.	<i>Participação social</i> CDFMM incorpora participação de empresários e trabalhadores do setor, os quais têm direito a voz e voto nas decisões sobre financiamentos.	<i>Controle</i> Atuação intensiva dos órgãos de controle (tanto o TCU quanto a CGU), na fiscalização dos procedimentos e das aplicações dos recursos.	Alta
<i>Resultados</i>	<i>Inovação</i> Média Aprimoramento dos processos de avaliação, monitoramento e gestão de riscos. Mas ainda há limitações quando à mensuração das exigências de conteúdo local.		<i>Execução</i> Alta Alcance de níveis satisfatórios em relação às metas propostas de investimento e emprego no setor.	

Fonte: Elaboração própria a partir de PIRES, GOMIDE e AMARAL (2013).

²³ A classificação é alta, quando são atendidos os três critérios de avaliação; média, quando são atendidos dois critérios; e baixa quando é atendido apenas um ou nenhum dos critérios.

g) Plano Brasil Maior (PBM):

Objetivo. A atual política industrial do Governo Federal é o *Plano Brasil Maior: inovar para competir, competir para crescer*, anunciado em 2011, com o propósito de fortalecer a capacidade de inovação e a competitividade econômica do setor industrial. A proposta revela o viés de uma política de transformação da plataforma produtiva, contemplando um conjunto variado de instrumentos – nas dimensões fiscal e tarifária, financeira e institucional – voltados para 19 setores econômicos (SCHAPIRO, 2013).

Arranjo político-institucional. O Plano Brasil Maior tem um arranjo político-institucional complexo e descentralizado que envolve instâncias de gerenciamento e deliberação superior e coordenações para articulação e formulação das ações. No primeiro nível, o PBM conta com um grupo executivo, um comitê gestor e um conselho superior. O grupo executivo é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e conta com representantes dos seguintes órgãos: Casa Civil, Ministério da Fazenda (MF); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP); e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP). Já o comitê gestor é formado pelos titulares dos seguintes órgãos: MPOG, MF, MCTI, MDIC, e Casa Civil da Presidência da República. Finalmente, na cúpula da estrutura de governança está o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), órgão de aconselhamento superior da política industrial e que é composto por quatorze membros da sociedade civil, indicados pela Presidente da República, além de treze Ministros de Estado e pelo Presidente do BNDES, sendo presidido pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Abaixo dessa estrutura de direcionamento, o PBM prevê 19 coordenações setoriais e 9 coordenações sistêmicas, compostas por representantes do Governo, das indústrias e dos trabalhadores que permitem uma interface entre o Governo Federal e o setor industrial, por meio de reuniões periódicas (SCHAPIRO, 2013).

Esse arranjo tem apresentado dificuldades no que tange à operacionalização dos objetivos da política, revelando *capacidades técnico-administrativas* relativamente

baixas. Por envolver um conjunto amplo de burocracias federais, a principal deficiência do arranjo diz respeito à coordenação intragovernamental. O PBM não é centralizado em uma única agência de Estado, funcionando como uma espécie de “*hub institucional*” das diferentes agências e órgãos de governo. Assim, o arranjo do PBM revela-se como uma “*estrutura institucional oca*”, já que as competências decisórias formais não estão ali, mas nos órgãos constituintes (Ministérios, autarquias, empresas estatais e bancos públicos). Ainda que os grupos, comitês e coordenações possam, em tese, promover o encontro dos atores e a sua coordenação, as medidas continuam demandando um processo administrativo interno em cada órgão - as leis e decretos, entre outros instrumentos, continuarão tramitando entre os diversos órgãos formalmente competentes e o seu *enforcement* depende da ação dos respectivos órgãos constituintes. Um sintoma da ausência de centralidade de um órgão setorial responsável é o fato de que a despeito da existência MDIC, o Ministério que mais participa da elaboração dos instrumentos adotados no PBM é a Fazenda. Embora a ABDI, tenha sido criada em 2004 como uma resposta aos problemas de coordenação da política industrial brasileira, têm enfrentado limitações políticas e jurídicas, que acabam por comprometer a realização desse papel. Além de ser deslocada do centro decisório do Governo, como serviço social autônomo, a ABDI encontra limites formais e materiais para exercer a coordenação de políticas públicas (SCHAPIRO, 2013).

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

concentra-se apenas em descrever novamente a governança da política e indicar as medidas já anunciadas. Finalmente, a composição desses fóruns não obedece a um critério prévio, público e formal (SCHAPIRO, 2013).

Quadro 7 - Plano Brasil Maior (PBM)				
Dimensão	Critérios			
	<i>Organizações</i>	<i>Coordenação</i>	<i>Monitoramento</i>	<i>Classificação</i> ²⁴
<i>Capacidades técnico-administrativas</i>	Presença de múltiplas organizações – 5 ministérios (MDIC, CC, MF, MPOG, MCTI), agências estatais fomento (FINEP e BNDES) e uma agência paraestatal (ABDI) - com aportes variados de recursos (humanos, técnicos e financeiros), competências e funções.	Apesar de prever estruturas de coordenação setoriais e sistêmicas (com representantes governamentais e do setor privado), o processo decisório e a execução de medidas seguem processos descentralizados e descoordenados em cada órgão. Não há uma agência com capacidade de coordenação central.	Não há processo intensivo de monitoramento, seguindo a mesma lógica descentralizada e descoordenada.	Baixa
<i>Capacidades políticas</i>	<i>Agentes políticos</i> Não há indícios de uma presença ou articulação intensa do Congresso Nacional.	<i>Participação social</i> Apesar da previsão de espaços de interação entre atores governamentais e representantes do setor industrial, o funcionamento desses fóruns e câmaras é irregular e deficiente. A composição desses espaços de interação não obedece a um critério prévio, público e formal.	<i>Controle</i> Não identificou-se atuação intensiva dos órgãos de controle.	Baixa
<i>Resultados</i>	<i>Inovação</i> Baixa Poucas revisões e reprodução de práticas que já estavam consolidadas em políticas industriais anteriores.		<i>Execução</i> Baixa Há defasagem entre as diretrizes originais da política e as medidas colocadas em execução.	

Fonte: Elaboração própria a partir de SCHAPIRO (2013).

Resultados. A avaliação dos seus resultados sugere que sua execução e nível de inovação decorrente do processo de implementação são relativamente baixos. Nota-se uma defasagem entre as diretrizes originais da política e as medidas colocadas em

²⁴ A classificação é alta, quando são atendidos os três critérios de avaliação; média, quando são atendidos dois critérios; e baixa quando é atendido apenas um ou nenhum dos critérios.

execução²⁵. Embora o PBM tenha sido concebido para incentivar a inovação industrial, os instrumentos implementados até o momento têm se concentrado em alívios setoriais, conduzidos por meio de reformas horizontais e medidas que atendem aos segmentos tradicionais, de commodities e bens duráveis. Em boa parte dos casos, os programas parecem ter como referência a agenda do “Custo Brasil”, direcionando-se majoritariamente para a redução de encargos e barateamento de recursos financeiros para aprimorar as condições de produção da malha industrial existente. Assim, a execução tem se mostrado em nível relativamente baixo, em função de o PBM enfrentar dificuldades em levar a cabo o conjunto de medidas originalmente propostas e estar implementando até o momento apenas parte delas. Semelhantemente, a inovação emergente do processo de implementação pode, também, ser considerada baixa em função da reprodução de práticas que já estavam consolidadas em políticas industriais anteriores (SCHAPIRO, 2013).

h) Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec):

Objetivo. O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego foi lançado em 2011, dando continuidade a políticas anteriores de expansão da educação profissional e amalgamando um conjunto diversificado de iniciativas pré-existentes e novas de ampliação de infraestrutura (expansão da rede federal), assistência financeira e técnica (ofertas de bolsas formação, financiamento a alunos e instituições, cursos à distância) e articulação com atores governamentais, nos estados e municípios, e com atores não governamentais para ampliar o acesso a essa modalidade de ensino. O Pronatec tem como objetivo central democratizar o acesso da população brasileira à Educação Profissional e Tecnológica de qualidade, tendo como meta oferecer oito milhões de vagas para brasileiros de diferentes perfis nos próximos quatro anos (CASSIOLATO e GARCIA, 2013).

Arranjo político-institucional. Da mesma forma, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego possui um arranjo político-institucional complexo, no qual a

²⁵ Schapiro (2013) identifica, dentre as medidas do PBM, aquelas que têm sido levadas à implementação, mas não realiza uma avaliação da implantação completa e dos resultados destas medidas.

Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (SETEC/MEC) ocupa um papel nodular e responde pela coordenação do Sistema Nacional de Ensino Profissional e Tecnológico. Compõe este sistema um conjunto variado de atores, tanto governamentais quanto privados, que atuam na oferta e na demanda por educação técnica. No lado da oferta, figuram as instituições que integram a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, as Redes Estaduais, o Sistema “S” e as instituições privadas de EPT credenciadas a operarem com financiamento estudantil. No lado da demanda, têm-se os ministérios, estados e secretarias de governo, encarregados de mapear, qualificar e encaminhar solicitações de cursos. Esse conjunto de atores opera um leque de ações variado que inclui concessão de bolsas de formação, financiamento estudantil, oferta de cursos à distância, acesso gratuito a cursos de formação oferecidos pelo Sistema “S”, reforma e ampliação de escolas existentes, além da expansão da Rede Federal (CASSIOLATO e GARCIA, 2013).

Esse arranjo tem sido capaz de promover alta *capacidade técnico-administrativa* quando comparado às outras políticas estudadas. O principal desafio do Pronatec é o da articulação deste conjunto de atores na direção da execução das metas previstas. Para tal, o arranjo atual se beneficia de uma base legal recentemente construída, mas que tem se mostrado apropriada, de dotações orçamentárias que evoluíram de R\$720 milhões, em 2003, para aproximadamente R\$8 bilhões, em 2012, além da atuação intensiva da SETEC. Apesar do déficit na quantidade de recursos humanos disponíveis no órgão, observa-se forte envolvimento e dedicação da equipe dirigente, a qual possui experiência acumulada na área. Além disso, diferentemente das políticas do passado nessa área, o arranjo dispõe de mecanismos de coordenação e monitoramento que tem se mostrado eficazes. Na dimensão intragovernamental, a orientação presidencial tem sido clara no sentido de garantir ao Pronatec centralidade na organização da demanda dos diversos ministérios por ações de qualificação e na estimulação à inovação e melhoria nas instituições que integram a rede federal. No plano intergovernamental, o arranjo atual prevê modalidades ágeis de assistência técnica e financeira (Brasil Profissionalizado e PAR- Plano de Ação Articulada) e de aporte de recursos da Bolsa Formação sem a necessidade de convênios, além de

Fóruns Nacional e Estaduais para pactuação. Nas interações com o setor privado, preveem-se tanto interações para identificação mais precisa das demandas, como incentivos para a adoção das medidas (como bolsas e outros financiamentos). Finalmente, a SETEC também dispõe de ferramentas para o acompanhamento da execução das ações, por meio do Sistema Nacional de Informação de Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC) (CASSIOLATO e GARCIA, 2013).

O arranjo do Pronatec também tem sido capaz de promover *capacidades políticas* relativamente altas. Além de o programa ter sido submetido à discussão e interferências do Congresso Nacional, o arranjo atual inclui mecanismos de participação nos níveis local, regional e nacional. Quando submetido à aprovação no Congresso, o Projeto de Lei recebeu diversas propostas de emendas durante sua tramitação pela Câmara e pelo Senado. Na primeira, destaca-se ainda a realização de audiências públicas para discussão do projeto em seis capitais. Após as discussões, foram aprovadas três revisões que contribuíram para o aperfeiçoamento do projeto inicial, envolvendo atenção para públicos específicos, sendo (a) deficientes, (b) trabalhadores da agricultura familiar, os silvicultores, aquicultores, extrativista e pescadores, e (c) reserva às regiões Norte e Nordeste de pelos menos 30% dos recursos financeiros a serem transferidos às instituições de educação profissional e tecnológica. Além da emenda aprovadas, na sequencia foram também aprovadas leis que dispunham sobre apoio técnico e financeiro da União aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal e sobre o estabelecendo cotas 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 salários mínimos e para pretos, pardos e indígenas. Todas estas medidas convergiram ao objetivo de ampliar o acesso à educação profissional e tecnológica. Finalmente, destacam-se mecanismos existentes para a consulta e diálogo com atores sociais, como os Fóruns Estaduais, compostos por atores governamentais, rede ofertante e sociedade civil (representantes dos trabalhadores e estudantes), articulações com os conselhos de dirigentes das escolas técnicas vinculadas à rede federal ou ao Sistema “S”, e os processos de audiência pública para construção de ofertas de cursos e definição de currículos nas instituições de ensino. Assim, o arranjo do Pronatec oferece mecanismos para articulação da

oferta e demanda de ensino, assim como para o controle social das ações do Programa (CASSIOLATO e GARCIA, 2013).

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

Quadro 8 - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)				
Dimensão	Critérios			
	<i>Organizações</i>	<i>Coordenação</i>	<i>Monitoramento</i>	<i>Classificação</i> ²⁶
<i>Capacidades técnico-administrativas</i>	Presença de múltiplas organizações – ministério (MEC), Redes Federal e Estaduais de Educação Profissional e Tecnológica, o Sistema “S” e as instituições privadas – com aportes variados de recursos (humanos, técnicos e financeiros), competências e funções.	SETEC/MEC coordena 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
<i>Capacidades políticas</i>	<i>Agentes políticos</i> Quando submetido ao Congresso, projeto foi submetido a audiências públicas em seis capitais e recebeu diversas proposta de emendas. Posteriormente, novas leis aprovadas pelo Congresso voltaram a introduzir alterações no programa (ampliação do acesso).	<i>Participação social</i> 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.	<i>Controle</i> CGU e TCU acompanham a execução dos componentes do programa.	Alta
<i>Resultados</i>	<i>Inovação</i> Alta Introdução de medida para ampliação do acesso, além de apoio técnico e financeiro para municípios.		<i>Execução</i> Alta Alcance de níveis satisfatórios em relação às metas propostas em termos de oferta de cursos e matrículas.	

Fonte: Elaboração própria a partir de CASSIOLATO e GARCIA (2013).

²⁶ A classificação é alta, quando são atendidos os três critérios de avaliação; média, quando são atendidos dois critérios; e baixa quando é atendido apenas um ou nenhum dos critérios.

Quanto às inovações decorrentes do processo de implementação, o Pronatec tem se mostrado um terreno fértil às experimentações e aprendizados. Desde o seu lançamento, novas leis foram aprovadas pelo Congresso introduzindo aperfeiçoamento ao programa, como a previsão de apoio técnico e financeiro aos estados e municípios e políticas de cotas nos Institutos Federais. Além disso, verifica-se, também o aperfeiçoamento dos mecanismos de articulação federativa e com o setor privado e dos processos participativos de construção das propostas de curso de educação técnica e profissional (CASSIOLATO e GARCIA, 2013).

4.2 – Relações entre arranjos, capacidades e resultados

Compreender como e em que medida os arranjos político-institucionais e as capacidades estatais promovidas (ou não) por eles contribuem para explicar os resultados obtidos pelas políticas públicas é a motivação central desse estudo. Na seção anterior, os casos foram analisados isoladamente de forma a ressaltar seus objetivos, seus arranjos político-institucionais, as capacidades técnico-administrativas e políticas por eles constituídas (ou não) e os resultados produzidos.

Esta seção se dedica a analisar comparativamente as relações entre arranjos, capacidades e resultados no interior dos casos e identificar padrões emergentes entre os casos estudados. Além da identificação destes padrões, busca-se também compreender os mecanismos explicativos que associam a vigência de um tipo de arranjo e suas características aos resultados produzidos. Isto é, de que forma os elementos de capacidade técnico-administrativa e capacidade política, produzidos (ou não) pelos arranjos influenciam os padrões de execução e a inovação observados nos casos.

Partindo, primeiramente, da avaliação comparativa das capacidades estatais que os arranjos político-institucionais de cada caso foram capazes (ou não) de induzir, temos a seguinte distribuição, disposta no Gráfico 2 (a seguir). Na parte superior do eixo horizontal, encontram-se os casos cujos arranjos apresentaram alta capacidade técnico-administrativa (PMCMV, PNPB, PBF, Pronatec e RIN). Na parte inferior, temos

o caso cujo arranjo apresentou capacidades técnico-administrativas baixas (PBM), somado aos casos que apresentaram níveis medianos (UHBM e PISF).

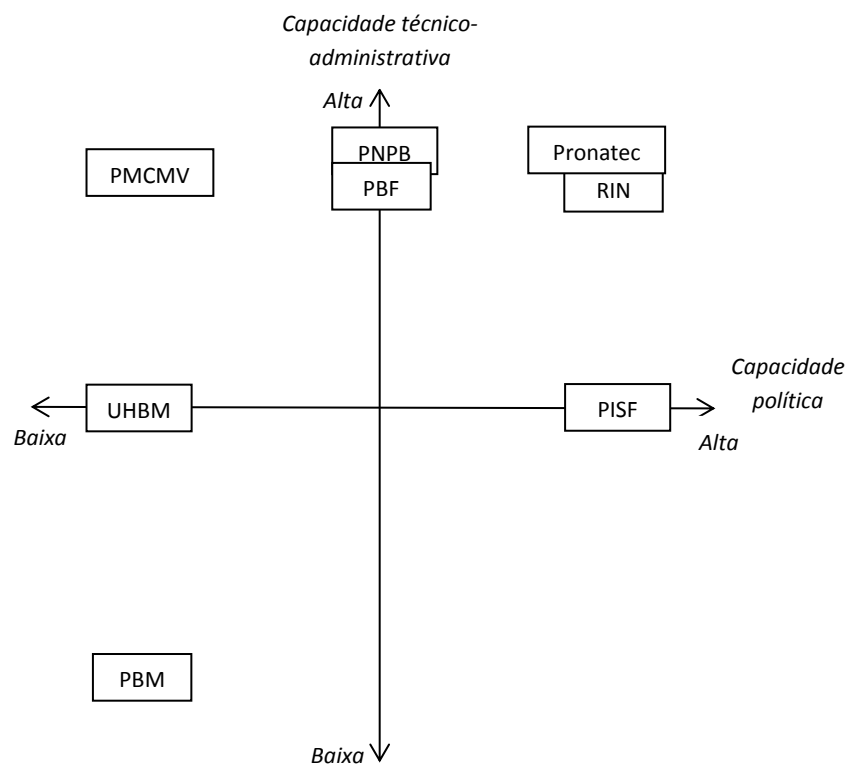
Ainda no Gráfico 2, a observação do eixo vertical indica que os casos cujos arranjos exibiram capacidades políticas limitadas ou baixas se situam à esquerda (PMCMV, UHBM e PBM), ao passo que os casos situados à direita são aqueles cujos arranjos ofereceram capacidades políticas altas (Pronatec, RIN,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

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

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

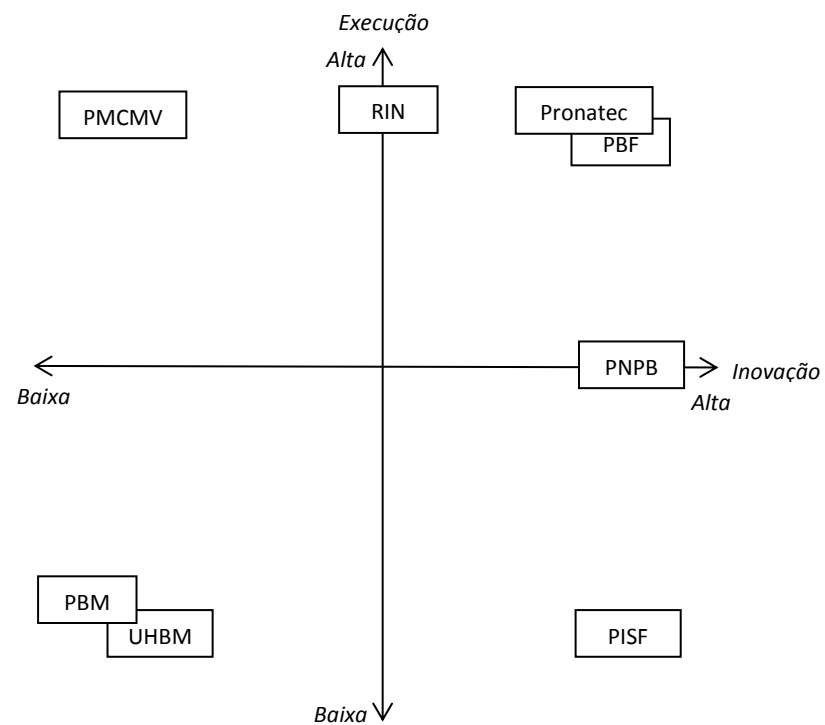
No entanto, as relações ficam mais claras quando se desagregam os eixos de análise que compõe os tipos de arranjos e tipos de resultado. A partir daí, é possível perceber de forma mais evidente que:

Gráfico 2 – Avaliação relativa das capacidades estatais



Fonte: elaboração própria.

Gráfico 3 – Avaliação relativa dos resultados



Fonte: elaboração própria.

a) alta capacidade técnico-administrativa parece estar associada à promoção de altas taxas de execução (correspondência entre as partes superiores dos gráficos). Essa relação é visível em casos como PMCMV, PBF, Pronatec e RIN. Essa mesma relação, porém em sentido negativo (isto é, capacidades técnico-administrativas relativamente mais baixas se associam com execução relativamente mais baixas), também é perceptível em casos como PBM, UHBM e PISF; e

b) alta capacidade política parece estar associada à alta inovação (correspondência entre as porções à direita dos gráficos), como verificado nos seguintes casos: Pronatec e PISF, e de forma um pouco menos intensa nos casos do PNPB e PBF (nível médio de capacidade política) e RIN (nível médio de inovação). Em sentido oposto, casos como PMCMV, PBM e UHBM (presentes ao lado esquerdo em ambos os gráficos) sugerem que baixas capacidades políticas podem estar associadas à ocorrência de baixa inovação.

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

a) Mecanismos explicativos na relação entre capacidades técnico-administrativas e execução

O exame das capacidades técnico-administrativa dos arranjos político-institucionais dos programas estudados revelou, em praticamente todos eles, o envolvimento de uma diversidade expressiva de organizações estatais e não estatais. Em cada um dos casos analisados, a presença e atuação de ministérios, agências, autarquias, empresas estatais, organismos paraestatais, órgãos colegiados, empresas privadas, associações

civis, entre outros, proporcionou aportes de recursos (sejam eles humanos, financeiros ou tecnológicos), competências técnicas e legais, além do desempenho de diferentes funções que, em conjunto, contribuíram para a operação de cada um dos arranjos estudados. Assim, no que tange a este critério, observou-se pouca variação.

No entanto, apesar destas semelhanças quanto à presença de variadas organizações, percebeu-se heterogeneidades 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 mover em favor da execução dos objetivos e metas dos programas, combinando recursos e competências e, por um lado, e evitando desarticulações e impasses internos por outro. Assim, ao examinarmos os casos que apresentaram alto nível de execução, em comparação com os casos que apresentaram níveis relativamente baixos, percebeu-se a importâncias de mecanismos ativos de coordenação – seja no nível intragovernamental, intergovernamental, ou entre atores estatais e não estatais – para que a presença e a atuação de um conjunto variado de burocracia se traduzam na promoção efetiva de resultados.

No nível intragovernamental, 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”²⁷, definindo diretrizes, articulando os demais órgãos envolvidos, atenuando possíveis conflitos entre eles e cobrando resultados, fazendo, assim, com que implementação das ações seguisse um fluxo coerente e continuado entre os diversos atores envolvidos nos dois arranjos. Nos casos de políticas incluídas no PAC, como a RIN, instâncias como o Grupo Executivo (GEPAC), o Comitê Gestor (CGPAC), proporcionaram as articulações intragovernamentais necessárias à implementação das ações. No caso do Pronatec e do PBF, as próprias burocracias setoriais, respectivamente a SETEC/MEC e a SENARC/MDS, adquiriram capacidades de articulação institucional em função da priorização destes programas conferida pela Presidência da República. Como relatado por um entrevistado: “A Presidente Dilma definiu: educação profissional é Pronatec.

²⁷ 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.

Isso faz com que a Setec seja responsável pela articulação da demanda por qualificação profissional dos Ministérios...” (CASSIOLATO e GARCIA, 2013). Por fim, em todos estes casos, observou-se também o papel de conselhos e comissões em proporcionar oportunidades para articulações entre atores governamentais, como por exemplo, no Conselho Diretor do Fundo de Marinha Mercante ou na Comissão Executiva Interministerial do PNPB.

Mecanismos de coordenação intergovernamental e entre atores estatais e não estatais também se mostraram importantes em traduzir recursos e instrumentos burocráticos em ações e resultados. Nos casos dos arranjos que envolvem relações entre burocracias do governo federal e dos governos subnacionais, como o PMCMV, 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. No caso da RIN, outra estatal, a Transpetro, apresentou-se como fundamental na estimulação dos interesses privados e articulação das demandas por financiamento público. E, finalmente, 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 do combustível.

Em contraste com estes exemplos em que mecanismos de coordenação foram importantes em traduzir a oferta de organizações e instrumentos burocráticos em ações e resultados, os casos do PBM e da UHBM sugerem que a ausência ou debilidade destes instrumentos compromete a execução dos objetivos de programas. No caso específico da UHBM, conflitos intragovernamentais emergiram durante a fase de licenciamento ambiental do projeto, provocando atritos e atraso na implementação. Somente após ter sido incluída no PAC, perceberam-se avanços no sentido da viabilização burocrática da obra. Já o 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 que tenha capacidade de orientar e influenciar os rumos dos demais tem prejudicado o andamento da execução das medidas previstas no Plano.

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

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

b) Mecanismos explicativos na relação entre capacidades políticas e inovação

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

Se enfocarmos primeiramente nos casos dos programas cujos objetivos já envolviam conflitos – como o PISF (entre coalizões de representantes de estados

ganhadores e perdedores de água), o PNPB (entre a indústria do biodiesel e a agricultura familiar) e a UHBM (entre a população local e ativistas ambientais, de um lado, e a burocracia e empresas do setor elétrico, de outro) – torna-se possível perceber como mecanismos de inclusão de atores, de seus interesses e de processamento de divergências permitiu a transformação de conflitos em aprimoramentos e revisões dos programas. No caso do PISF, as tensões se desdobraram em blocos de parlamentares favoráveis e contrários ao projeto, elevando o debate sobre o tema. Mas cabe destacar o papel desempenhado pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF), que acabou se convertendo em um espaço de articulação dos interesses contrários ao projeto de transposição. Essa arena participativa promoveu a mobilização política, institucional e popular e serviu de lócus para formulação de propostas alternativas, resultando na repactuação do escopo inicial do projeto e na incorporação dos objetivos de revitalização do rio São Francisco, beneficiando também as regiões que virão a ser prejudicadas com a transposição das águas²⁸.

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 inclusão da agricultura familiar. O Congresso Nacional tem sido arena importante de articulação dos interesses da indústria pela ampliação da produção e consumo do biodiesel, por meio da atuação da Frente Parlamentar do Biodiesel. Já os espaços de participação criados pelo Poder Executivo têm servido para incluir também a expressão e manifestação dos interesses dos agricultores familiares, por meio de audiências e consultas públicas e formação de grupos de trabalho para definição e revisão do marco regulatório para o setor. Lembrando que nessas mesmas arenas os demais atores sociais interessados na cadeia do biodiesel, como a própria indústria e a agricultura industrial, também têm espaços para expressar seus interesses. Assim, os distintos interesses têm se manifestado e têm sido equilibrados na implementação do programa.

²⁸ Estima-se que as ações do componente de revitalização chegaram a ter, aproximadamente, o mesmo volume de recursos das ações do componente de transposição.

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

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

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

Finalmente, o caso do PBM também exemplifica como a debilidade dos mecanismos de interação com atores sociais e políticos inibe a expressão de tensões

ou conflitos e a construção de soluções para os mesmos, evitando a emergência de inovações ao longo da implementação do programa. No arranjo do PBM, apesar de existirem conselhos e comitês participativos, seu funcionamento é irregular e de baixa intensidade, o que pode ajudar a explicar a ênfase na implementação de medidas corretivas e sistêmicas, ao invés de medidas mais intensivas em conhecimento e incentivadoras da transformação e da inovação industrial em setores específicos.

Alguns casos são ilustrativos, ainda, de como a atuação dos órgãos de controle tem provocado oportunidades para reflexão e aprimoramento e melhoria dos processos gerenciais. O caso da RIN é exemplar nesse sentido. Além de contar, em seu arranjo, com a influência do Congresso e de um conselho com participação de atores governamentais e não governamentais, o programa tem sido submetido sistematicamente ao escrutínio de órgãos de controle como o TCU e a CGU. As auditorias desses órgãos têm cumprido papel importante no sentido da identificação de falhas, limitações ou até irregularidades nos processos de gestão. A maior parte das determinações resultantes dessas auditorias tem sido cumprida (como, por exemplo, a ampliação do quadro de pessoal e adoção de técnicas de avaliação e monitoramento de projetos), com repercussões positivas sobre a capacidade operacional do Departamento de Marinha Mercante. Algo semelhante tem ocorrido ao longo da implementação do PISF. Além do TCU e da CGU estarem combinando esforços para evitar redundância em suas fiscalizações²⁹, os auditores da têm procurado não apenas apontar problemas, mas também buscar soluções junto com os gestores. Ao reagir à fiscalização destes órgãos, o MIN tem se aparelhado melhor para solucionar os desafios de gestão que surgem no andamento das obras.

Portanto, o exame aprofundado das relações entre capacidades políticas e inovação nos casos estudados aponta no sentido de que a atuação intensiva do Congresso Nacional (e seus parlamentares), de instâncias de participação e de órgãos de controle, além de promover maior transparência e a inclusão de múltiplos interesses e atores, tem repercutido em revisões e aprimoramentos das políticas ao

²⁹ Parece haver certa divisão de trabalho entre o TCU e a CGU para evitar superposição de ações: o primeiro fiscaliza os projetos básicos e as licitações dos lotes, enquanto a CGU se concentra nos procedimentos licitatórios, durante o andamento das obras (LOUREIRO, TEIXEIRA e FERREIRA, 2013).

longo de seus processos de implementação (PISF, Pronatec, RIN, PNPB). Nos casos em que esses mecanismos estiveram ausentes, ou se manifestaram em nível incipiente, não foram observadas inovações do mesmo tipo (PMCMV, PBM e UHBM).

4. Considerações Finais

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

A presente análise se voltou a compreender como se dá empiricamente este encontro, por meio do estudo da implementação de políticas específicas. Para tal, adotou a abordagem dos arranjos institucionais, a qual permitiu uma avaliação da existência e adequação das capacidades técnico-administrativas e políticas necessárias para transformação dos objetivos de governo em resultados concretos. A aplicação dessa abordagem sobre um conjunto diversificado de políticas permitiu algumas conclusões. Tais conclusões resultam da análise em profundidade dos casos estudados, sendo que sua validade empírica se restringe a eles. No entanto, as interpretações elaboradas sobre as relações entre arranjos e resultados podem contribuir para a análise de outras políticas públicas.

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

que atua de forma uniforme e consistente e, por outro lado, suscita questionamentos em relação aos fatores explicativos dessa variedade de arranjos.

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

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

Essa interpretação sugere que as instituições democráticas introduzidas após 1988, apesar de aumentarem a complexidade aos processos de implementação das políticas, não têm se apresentado como obstáculo à execução das mesmas. Em outras palavras, o insucesso na execução dos produtos parece estar mais associado a debilidades técnico-administrativas do que a presença de controles democráticos. Nos casos de políticas que envolvem conflitos, foi possível perceber que baixos níveis de capacidade política podem vir a comprometer a execução dos produtos previstos. Quando o nível de conflito é elevado e a capacidade do arranjo de incluir atores e processar seus interesses é baixa, as tensões tenderão a ser canalizadas por outras vias, como a judicialização, as quais, por sua vez, podem vir a obstaculizar a execução das ações governamentais. De outro lado, espera-se que arranjos com alta capacidade

política, mas com debilidades técnico-administrativas frustrem as expectativas de execução, pois as pactuações e inovações produzidas podem não chegar a termo.

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

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

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. (Orgs.) *Estado, instituições e democracia : república*. Brasília: IPEA, 2010. P.97-130.
- 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, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando & PACHECO, Regina. *Burocracia e Política no Brasil. Desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro, FGV. 2010.
- 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: Global Legal Studies Center and the Center for World Affairs and the Global Economy (WAGE) University of Wisconsin-Madison, Mar., 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*, vol. 21, n. 53, pp. 303-319, 2008b. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v21n53/a08v21n53.pdf>. Acesso em: 7.jun.2011.
- 2009
- BRESSER-PEREIRA, L.C.; THEUER, D. "Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina?" *Economia e Sociedade* 21, número especial, 2012. P. 811-829.
- CASSIOLATO, M.; GARCIA, R. "PRONATEC: múltiplos arranjos e ações para ampliar acesso à educação profissional". Em processo de publicação como Texto para Discussão do Ipea. 2013.
- CEPEDA, V.. "Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo: um balanço histórico." *Estudos Avançados*, V. 26, n. 75, Agosto de 2012. p.77-90.
- COUTINHO, D. "Capacidades estatais no Programa Bolsa Família: o desafio de interação com a assistência social na consolidação do SUAS". Em processo de publicação como Texto para Discussão do Ipea. 2013.
- DINIZ, Eli. "É Possível um Novo Modelo de Estado Desenvolvimentista no Brasil?", in IPEA, Boletim de Análise Político-Institucional 2, 2012
- DRAIBE, S.; RIESCO, M. "Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação?". *Sociologias* vol.13 no.27 Porto Alegre May/Aug. 2011. , p.220-254
- EDIGHEJI, O. "Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentials and challenges", in EDIGHEJI, O. *Constructing the 21st century developmental state: potentials and pitfalls*, Cape Town, HSRC Press, 2010.
- EVANS, Peter. *Embedded Autonomy – States and Industrial Transformation*. New Jersey, Princeton Press, 1995.
- EVANS, Peter. "The capability enhancing developmental state: concepts and national trajectories". CEDE, March 2011. (Texto para Discussão, n. 63).
- EVANS, Peter e RAUCH, James. *Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State*, American Sociological Review, Vol. 64, No. 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". Texto para Discussão IPEA n.1749, 2012.

FIANI, R. Arranjos Institucionais e Desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. Texto para Discussão IPEA n.1815, 2013.

FONSECA, P.; CUNHA, A.; BICHARA, J. "O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo?" Texto para Discussão No.4, Rede Desenvolvimentista. 2012

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

JOHNSON, Chalmers. Introduction: The Idea of Industrial Policy, in JOHNSON, Chalmers. The Industrial Policy Debate, California, ICS Press, 1982.

KERCHE, F. "Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil". *Dados*, vol.50, no.2, p.259-279. 2007.

LAZZARINI, Sergio. et al. What do development banks do? Evidence from Brazil. 2002-2009, 2012, working paper disponível em http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1969843, acesso 04.02.2013

LEFTWICH, A. Forms of Democratic Developmental States. Democratic Practices and Development Capacity, in: Mark Robinson/Gordon White (eds.): The Democratic Developmental State. Political and Institutional Design, Oxford: Oxford University Press, 52-83. 1998.

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

LIMONGI, F. "A Democracia no Brasil: Presidencialismo, Coalizão Partidária e Processo Decisório". *Novos Estudos Cebrap* 76, pp 17-41, 2006.

LOUREIRO, M.R.; TEIXEIRA, M.A.; FERREIRA, A. "Democracia e Desenvolvimento no Brasil contemporâneo: conflitos e articulação de interesses no Projeto São Francisco". Em processo de publicação como Texto para Discussão do Ipea. 2013.

LOUREIRO, M.R.; MACARIO, V.; GUERRA, P. "Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida" Em processo de publicação como Texto para Discussão do Ipea. 2013.

MANN, M. *The Sources of Social Power*. Cambridge: Cambridge University Press. 1986.

NESHKOVA, Milena e GUO, Hai. "Public Participation and Organizational Performance: Evidence from State Agencies", *Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access*, 2011

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

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

PEDROTI, P. "Os desafios do desenvolvimento e da inclusão social: o caso do arranjo político-institucional do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB)". Em processo de publicação como Texto para Discussão do Ipea. 2013.

PEREIRA, A.K. "Desenvolvimentismo, Conflito e Conciliação de Interesses na Política de Construção de Hidrelétricas na Amazônia brasileira". Em processo de publicação como Texto para Discussão do Ipea. 2013.

PIRES, R.; GOMIDE, A.; AMARAL, L. "A ver navios? A revitalização da indústria naval no Brasil democrático". Em processo de publicação como Texto para Discussão do Ipea. 2013.

PIRES, R.; VAZ, A. "Participação social como método de governo? Um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais". Texto para discussão 1707. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

RODRIK, Dani. "Industrial Policy for the Twenty-First Century", in D. Rodrik (ed.), *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*, New Jersey, Princeton University Press, 2007.

SABEL, Charles. "Beyond Principal-Agent Governance: Experimentalist Organizations, Learning and Accountability", in E. Engelen and M. Ho (eds.), *De Staat van de Democratie. Democratie voorbij de Staat. WRR Verkenning 3* (Amsterdam: Amsterdam Press, 2004.

SÁ e SILVA, F. S. E. ; LOPEZ, F. G.; PIRES, Roberto. "Introdução: A Democracia no Desenvolvimento e o Desenvolvimento da Democracia". In: Fabio Sá e Silva; Felix Lopez; Roberto Pires. (Org.). *Estado, instituições e democracia : democracia*. Brasília: IPEA, 2010, v. 2, p. 17-46.

SCHAPIRO, M. "Ativismo Estatal e Industrialismo Defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira". Em processo de publicação como Texto para Discussão do Ipea. 2013.

SEN, A. *Desenvolvimento Como Liberdade* (trad. Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Mendes), (3a reimp), São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

SISCÚ , J.; PAULA, L.F.; MICHEL, Renaut. "Por que um Novo-Desenvolvimentismo?" *Jornal dos Economistas* No. 186, Janeiro de 2005, p. 3-5.

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*. 10(1): 5-38. 2009.

STARK, D. & BRUSTZ,L. (1998). "Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo", *Revista Brasileira de C. Sociais*,vol 13, n.36, fevereiro,pp.13-39.

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.

Quadro A.1 - Capacidades técnico-administrativas (em relação aos objetivos de cada política)

<i>Casos \ Critérios</i>	<i>Organizações</i>	<i>Coordenação</i>	<i>Monitoramento</i>	<i>Classificação</i>
<i>PNPB</i>	Presença de múltiplas organizações – 13 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
<i>PMCMV</i>	Presença de múltiplas organizações – ministérios (CC, MF, Mcd/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 Ministério da Fazenda. Coordenação intergovernamental da CEF (articulação entre beneficiários, construtoras, incorporadoras, estados e municípios).	Projeto integrante do PAC	Alta
<i>PBF</i>	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
<i>PISF</i>	Envolve basicamente um ministério (MIN) e duas agências reguladoras (ANA e Ibama). Observa-se insuficiência de recursos humanos e técnicos.	Coordenação política e articulação da Casa Civil.	Projeto integrante do PAC; Sistema de Gestão de projetos do MIN.	Média
<i>UHBM</i>	Presença de múltiplas organizações – ministérios (MME, CC, MMA), agência e órgãos reguladores (ANEEL, Ibama, CNPE), autarquias (DNAEE, ICMBio, Funai), estatais (Grupo Eletrobrás) e atores privados (Norte Energia) - com	História marcada por conflitos intragovernamentais entre burocracias do setor elétrico e setor ambiental, apesar de atuação da Casa Civil.	Projeto integrante do PAC.	Média

	aportes variados de recursos (humanos, técnicos e financeiros), competências e funções			
<i>RIN</i>	Presença de múltiplas organizações – ministério (MT), fundo público setorial (FMM), empresas e gentes 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 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
<i>PBM</i>	Presença de múltiplas organizações – 5 ministérios (MDIC, CC, MF, MPOG, MCTI), agências estatais fomento (FINEP e BNDES) e uma agência paraestatal (ABDI) - com aportes variados de recursos (humanos, técnicos e financeiros), competências e funções.	Apesar de prever estruturas de coordenação setoriais e sistêmicas (com representantes governamentais e do setor privado), o processo decisório e a execução de medidas seguem processos descentralizados e descoordenados em cada órgão. Não há uma agência com capacidade de coordenação central.	Não há processo intensivo de monitoramento, seguindo a mesma lógica descentralizada e descoordenada.	Baixa
<i>Pronatec</i>	Presença de múltiplas organizações – ministério (MEC), Redes Federal e Estaduais de Educação Profissional e Tecnológica, o Sistema “S” e as instituições privadas – com aportes variados de recursos (humanos, técnicos e financeiros), competências e funções.	SETEC/MEC coordena 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

Fonte: elaboração própria.

Quadro A.2 - Capacidades políticas (em relação aos objetivos de cada política)

<i>Casos \ Critérios</i>	<i>Agentes políticos</i>	<i>Participação social</i>	<i>Controle</i>	<i>Classificação</i>
<i>PNPB</i>	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
<i>PMCMV</i>	Discussão e alterações pontuais no programa, oriundas do Congresso (e.g. reserva para pequenos municípios).	Ampla participação do empresariado da construção civil, mas baixa participação de outros segmentos sociais e não permeabilidade às instituições participativas já existentes na área (ConCidades, CGFHIS, etc.).	Já foi auditado pelo TCU - auditoria determinou melhoria nos procedimentos de verificação de renda e publicidade.	Baixa
<i>PBF</i>	Relativamente blindado contra influencia de parlamentares e partidos políticos. Mas possui mecanismos ativos de pactuação e negociação com outros agentes políticos, como dirigentes de governos subnacionais (Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite)	Baixo grau de institucionalização das Instâncias de Controle Social no nível local, mas com tendência de fortalecimento com maior aproximação das estruturas participativas do SUAS. Inexistência de mecanismos de participação no nível federal.	Programa frequentemente submetido ao escrutínio dos órgãos de controle (TCU e CGU), além de ser alvo de políticas de transparência (Portal da Transparência).	Média
<i>PISF</i>	Intensas negociações no Congresso entre parlamentares e governadores contra e a favor do projeto.	Atuação do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (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
<i>UHBM</i>	Criticas 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

<i>RIN</i>	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
<i>PBM</i>	Não há indícios de uma presença ou articulação intensa do Congresso Nacional.	Apesar da previsão de espaços de interação entre atores governamentais e representantes do setor industrial, o funcionamento desses fóruns e câmaras é irregular e deficiente. A composição desses espaços de interação não obedece a um critério prévio, público e formal.	Não identificou-se atuação intensiva dos órgãos de controle.	Baixa
<i>Pronatec</i>	Quando submetido ao Congresso, projeto foi submetido a audiências públicas em seis capitais e recebeu diversas proposta 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

Fonte: elaboração própria

Quadro A.3 - Resultados (em relação aos objetivos de cada política)		
<i>Dimensões / Casos</i>	<i>Execução</i>	<i>Inovação</i>
<i>PNPB</i>	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.
<i>PMCMV</i>	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.
<i>PBF</i>	Alta Alcance de níveis satisfatórios em relação às metas propostas.	Alta Incorporação e aperfeiçoamento de instrumentos (CadUnico e IGD), revisão de objetivos e aproximação contínua com outras políticas sociais.
<i>PISF</i>	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.
<i>UHBM</i>	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.
<i>RIN</i>	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 quando à mensuração das exigências de conteúdo local.
<i>PBM</i>	Baixa Há defasagem entre as diretrizes originais da política e as medidas colocadas em execução.	Baixa Poucas revisões e reprodução de práticas que já estavam consolidadas em políticas industriais anteriores.
<i>Pronatec</i>	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.

Fonte: elaboração própria

The **Economics and Politics (CNPq) Research Group** started publishing its members' working papers on June 12, 2013. Online publication occurs every Wednesday. Please check the list below and click at <http://econpolrg.com/working-papers/> to access all publications.

Number	Date	Publication
32/2013	11-13-2013	A pressa é inimiga da participação (e do controle)? Uma análise comparativa da implementação de programas estratégicos do governo federal, Roberto Rocha C. Pires and Alexandre de Avila Gomide
31/2013	10-30-2013	Crises de segurança do alimento e a demanda por carnes no Brasil, Moisés de Andrade Resende Filho, Karina Junqueira de Souza and Luís Cristóvão Ferreira Lima
30/2013	10-16-2013	Ética & Incentivos: O que diz a Teoria Econômica sobre recompensar quem denuncia a corrupção? Maurício Bugarin
29/2013	10-02-2013	Intra-Village Expansion of Welfare Programs, M. Christian Lehmann
28/2013	09-25-2013	Interações verticais e horizontais entre governos e seus efeitos sobre as decisões de descentralização educacional no Brasil, Ana Carolina Zoghbi, Enlinson Mattos and Rafael Terra
27/2013	09-18-2013	Partidos, facções e a ocupação dos cargos de confiança no executivo federal (1999-2011), Felix Lopez, Mauricio Bugarin and Karina Bugarin
26/2013	09-11-2013	Metodologias de Análise da Concorrência no Setor Portuário, Pedro H. Albuquerque, Paulo P. de Britto, Paulo C. Coutinho, Adelaida Fonseca, Vander M. Lucas, Paulo R. Lustosa, Alexandre Y. Carvalho and André R. de Oliveira
25/2013	09-04-2013	Balancing the Power to Appoint officers, Salvador Barberà and Danilo Coelho
24/2013	08-28-2013	Modelos de Estrutura do Setor Portuário para Análise da Concorrência, Paulo C. Coutinho, Paulo P. de Britto, Vander M. Lucas, Paulo R. Lustosa, Pedro H. Albuquerque, Alexandre Y. Carvalho, Adelaida Fonseca and André Rossi de Oliveira
23/2013	08-21-2013	Hyperopic Strict Topologies, Jaime Orillo and Rudy José Rosas Bazán
22/2013	08-14-2013	Há Incompatibilidade entre Eficiência e Legalidade? Fernando B. Meneguín and Pedro Felipe de Oliveira Santos
21/2013	08-07-2013	A Note on Equivalent Comparisons of Information Channels, Luís Fernando Brands Barbosa and Gil Riella
20/2013	07-31-2013	Vertical Integration on Health Care Markets: Evidence from Brazil, Tainá Leandro and José Guilherme de Lara Resende
19/2013	07-24-2013	A Simple Method of Elicitation of Preferences under Risk, Patrícia Langasch Tecles and José Guilherme de Lara Resende
18/2013	07-17-2013	Algunas Nociones sobre el Sistema de Control Público en Argentina con Mención al Caso de los Hospitales Públicos de la Provincia de Mendoza, Luis Federico Giménez
17/2013	07-10-2013	Mensuração do Risco de Crédito em Carteiras de Financiamentos Comerciais e suas Implicações para o Spread Bancário, Paulo A. P. de Britto and Rogério N. Cerri
16/2013	07-03-2013	Previdências dos Trabalhadores dos Setores Público e Privado e Desigualdade no Brasil, Pedro H. G. F. de Souza and Marcelo Medeiros
15/2013	06-26-2013	Incentivos à Corrupção e à Inação no Serviço Público: Uma análise de desenho de mecanismos, Maurício Bugarin and Fernando Meneguín
14/2013	06-26-2013	The Decline in inequality in Brazil, 2003–2009: The Role of the State, Pedro H. G. F. de Souza and Marcelo Medeiros
13/2013	06-26-2013	Productivity Growth and Product Choice in Fisheries: the Case of the Alaskan pollock Fishery Revisited, Marcelo de O. Torres and Ronald G. Felthoven

Number	Date	Publication
12/2013	06-19-2003	The State and income inequality in Brazil, Marcelo Medeiros and Pedro H. G. F. de Souza
11/2013	06-19-2013	Uma alternativa para o cálculo do fator X no setor de distribuição de energia elétrica no Brasil, Paulo Cesar Coutinho and Ângelo Henrique Lopes da Silva
10/2013	06-12-2013	Mecanismos de difusão de Políticas Sociais no Brasil: uma análise do Programa Saúde da Família, Denilson Bandeira Coêlho, Pedro Cavalcante and Mathieu Turgeon
09/2013	06-12-2103	A Brief Analysis of Aggregate Measures as an Alternative to the Median at Central Bank of Brazil's Survey of Professional Forecasts, Fabia A. Carvalho
08/2013	06-12-2013	On the Optimality of Exclusion in Multidimensional Screening, Paulo Barelli, Suren Basov, Mauricio Bugarin and Ian King
07/2013	06-12-2013	Desenvolvimentos institucionais recentes no setor de telecomunicações no Brasil, Rodrigo A. F. de Sousa, Nathalia A. de Souza and Luis C. Kubota
06/2013	06-12-2013	Preference for Flexibility and Dynamic Consistency, Gil Riella
05/2013	06-12-2013	Partisan Voluntary Transfers in a Fiscal Federation: New evidence from Brazil, Mauricio Bugarin and Ricardo Ubrig
04/2013	06-12-2013	How Judges Think in the Brazilian Supreme Court: Estimating Ideal Points and Identifying Dimensions, Pedro F. A. Nery Ferreira and Bernardo Mueller
03/2013	06-12-2013	Democracy, Accountability, and Poverty Alleviation in Mexico: Self-Restraining Reform and the Depoliticization of Social Spending, Yuriko Takahashi
02/2013	06-12-2013	Yardstick Competition in Education Spending: a Spatial Analysis based on Different Educational and Electoral Accountability Regimes, Rafael Terra
01/2013	06-12-2013	On the Representation of Incomplete Preferences under Uncertainty with Indecisiveness in Tastes, Gil Riella