

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política
Curso de Pós-Graduação em Ciência Política – Doutorado

CAPACIDADES ESTATAIS PARA O DESENVOLVIMENTO
entre a burocratização e a política como elementos de ação do Estado

Alexander Cambraia N. Vaz

Belo Horizonte / MG
2014

Alexander Cambraia Nascimento Vaz

CAPACIDADES ESTATAIS PARA O DESENVOLVIMENTO

entre a burocratização e a política como elementos de ação do Estado

Tese apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência Política

Área de concentração: Instituições, participação e sociedade civil

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Avritzer

Co-Orientador: Dr. Roberto Rocha C. Pires

Belo Horizonte / MG
2014

320
V393c
2014

Vaz, Alexander Cambraia Nascimento

Capacidades estatais para o desenvolvimento [manuscrito] : entre a burocratização e a política como elementos de ação do Estado / Alexander Cambraia Nascimento Vaz. - 2014.

311 f.

Orientador: Leonardo Avritzer.

Coorientador: Roberto Rocha Coelho Pires.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

1.Ciência política – Teses. 2.Burocracia - Teses.. 3. Políticas públicas – Teses. 4.Democracia – Teses

I. Avritzer, Leonardo. II. Pires, Roberto Rocha Coelho. III. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. IV. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

UFMG

**ATA DA DEFESA DE TESE DO ALUNO
ALEXANDER CAMBRAIA NASCIMENTO VAZ**

Realizou-se, no dia 31 de julho de 2014, às 14:00 horas, na Sala 2094 do Departamento de Ciência Política, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de tese, intitulada "*Capacidades estatais para o Desenvolvimento: entre a burocratização e a política como elementos de ação do Estado*", apresentada por ALEXANDER CAMBRAIA NASCIMENTO VAZ, número de registro 2010655472, graduado no curso de RELAÇÕES INTERNACIONAIS, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em CIÊNCIA POLÍTICA, à seguinte Comissão Examinadora: Prof. Leonardo Avritzer - Orientador (DCP/UFMG), Prof. Roberto Rocha Coelho Pires (IPEA), Prof. José Celso Pereira Cardoso Junior (IPEA), Prof. Marco Aurélio Crocco Afonso (FACE/UFMG), Prof. Paulo de Martino Jannuzzi (IBGE - MDS).

A Comissão considerou a tese:

Aprovada

Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 31 de julho de 2014.

Prof. Leonardo Avritzer – Orientador _____
(DCP/UFMG)

Prof. Roberto Rocha Coelho Pires - Coorientador _____
(IPEA)

Prof. José Celso Pereira Cardoso Junior _____
(IPEA)

Prof. Marco Aurélio Crocco Afonso _____
(FACE/UFMG)

Prof. Paulo de Martino Jannuzzi _____
(IBGE - MDS).

Uma sede horrível queimava-lhe a garganta. Procurou ver as pernas e não as distinguiu: um nevoeiro impedia-lhe a visão. Pôs-se a latir e desejou morder Fabiano. Realmente não latia: uivava baixinho, e os uivos iam diminuindo, tornavam-se quase imperceptíveis. (...)

Abriu os olhos a custo. Agora havia uma grande escuridão, com certeza o sol desaparecera.

(Vidas Secas – Graciliano Ramos)

AGRADECIMENTOS

Certamente, são vários os agradecimentos a serem feitos. Desnecessário dizer, de início, que quaisquer erros, imprecisões e/ou contradições do trabalho são de minha inteira responsabilidade, teimosia e desatenção; e que, a seu turno, qualquer qualidade repercute as valiosas contribuições, leituras e críticas realizadas de maneira atenciosa por diversas pessoas, às quais devo expressar minha sincera gratidão.

Ao prof. Leonardo Avritzer, pela confiança depositada não apenas na realização desse trabalho, mas, também, nos vários outros para os quais tem me convidado a participar ao longo dos últimos anos. Certamente, minha entrada no PRODEP, lá atrás, foi decisiva para chegar até aqui. Lembrar dessa base, do início, tem gerado segurança e foco para chegar aonde desejo (e, quiçá, ir avançando sempre mais).

Ao Roberto Pires, que, também ao longo dos últimos anos, vem acreditando no trabalho e, em especial nessa tese, dedicou bastante do seu tempo a comentários e sugestões. O período no IPEA ajudou a moldar interesses e, principalmente, a clarear as perguntas.

Aos membros da banca de defesa, teço sinceros agradecimentos não apenas pela disponibilização em compô-la, mas, principalmente, pelo tempo e esforços valiosos empregados na avaliação da Tese.

O período de realização desse trabalho foi relativamente dinâmico em termos profissionais. Colocar a mudança no carro e, na “cara dura”, vir para Brasília foi, ao mesmo tempo, instigante e assustador: nova cidade, novas pessoas, novo emprego, enfim, tudo novo. Todavia, lidar, ao cabo, com a pressão e a completa falta de rotina do trabalho na SAGI/MDS foi, certamente, um elemento importante para enfrentar “de frente” todo esse processo, exatamente porque não me deixou ter rotina alguma.

À Adilsa e ao Alessandro, servidores da Secretaria de Pós-Graduação do DCP/UFMG, meu imenso agradecimento pelos serviços e, principalmente, pelas tardes de conversa regadas a café “passado na hora”.

Por um breve período, precisei recorrer à bolsa de doutoramento, ao que fui prontamente atendido, tanto pelo Programa de Pós-Graduação do DCP/UFMG, quanto pela CAPES. Por esse benefício, agradeço a ambas as Agências e espero retribuir ao longo do tempo.

À Naira, minha esposa, é claro. Especialmente nas ausências do dia-a-dia, eu fiquei ainda mais ausente. Não há como retribuir esse tempo, senão aproveitando ainda mais daqui pra frente.

RESUMO

VAZ, Alexander C. N. **Capacidades estatais para o desenvolvimento: entre a burocratização e a políticas como elementos de ação do Estado**. 2014. Tese – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, Belo Horizonte/ MG, 2014.

O objetivo principal deste trabalho consiste em analisar os arranjos político-institucionais que conferem ao Estado capacidades para o equacionamento, equilíbrio e construção de sinergias com os diversos grupos componentes do tecido social no âmbito de implantação de seus projetos. Embora as capacidades burocráticas do Estado sejam patentes e reconhecidas como significativas no âmbito do desenvolvimentismo (Chang, 1995; North, 1998), o cenário atual exige do ator muito mais o aperfeiçoamento de capacidades políticas para garantia de legitimidade na implementação de seus respectivos projetos socioeconômicos. Tais capacidades, vale dizer, não se restringem à mera perspectiva de parceria com grupos econômicos privados (Evans, 1995), à capacidade de gerir conflitos entre tais grupos (Chang, 1995), ou, ainda, à busca de meta-instituições capazes de, pragmaticamente, sistematizar seus respectivos processos de interação (Rodrik, 1999; North, 2003). As capacidades políticas se expressam, sobretudo, na busca constante por *sinergias e concertações* com os diversos movimentos e grupos da sociedade, a guisa do campo temático objeto de trabalho do Estado. Isso quer dizer que ao Estado cabe a tarefa de estabelecer interações com os diversos grupos ligados eventualmente a seus projetos de desenvolvimento, independente se esses grupos estão vinculados estritamente à esfera econômica ou se estão ligados a outras esferas de atuação social, como meio-ambiente, proteção social, educação, movimentos de base, dentre outros. Assim, pode-se dizer que, no cenário atual, *programas e ações estatais que conseguem alinhar autonomia burocrática com capacidade de lidar e trabalhar as demandas advindas dos grupos socioeconômicos e políticos tendem a ser aqueles mais inovadores e bem-sucedidos, pois congregam, ao mesmo tempo, capacidades técnicas e operacionais para o trabalho à capacidade de compreensão das necessidades e inputs da rede de agentes envolvidos no processo*. Chama-se atenção para a importância da análise focada nos percursos institucionais pelos quais os atores trocam experiências, valores, interesses e preferências ao longo das interações que estabelecem, remodelando suas próprias decisões e perspectivas no âmbito desses processos (Rodrik, 1998). Retira, portanto, a centralidade analítica da observação específica dos resultados dos processos interativos e lança luz muito mais nas dinâmicas de construção e de manutenção rotineira dos relacionamentos estabelecidos entre os atores (Edigheji, 2010; Evans, 2011). No caso desse trabalho, isso implica deslocar sobremaneira o foco teórico das *capacidades burocráticas* do Estado para implementar seus processos desenvolvimentistas, para um foco nas *capacidades políticas* necessárias nesse contexto (Pires e Gomide, 2013). Quais as principais características dos arranjos que possibilitam a ação estatal atualmente ? Eles devem variar em termos de área de política pública ou podem ser iguais em todos os campos ? Por quê ? As principais conclusões são de que, de fato, existem correlações importantes entre maiores capacidades burocrática e política e capacidade de apresentar melhores resultados em políticas públicas. Em especial, o desenvolvimento de capacidades políticas parece recrudescer as próprias capacidades burocrática, gerando um movimento de retroalimentação que apenas tende a promover a melhoria da gestão pública de uma maneira geral.

Palavras-chave: Desenvolvimento; Burocracia; Participação Política; Interfaces Sócio-Estatais.

ABSTRACT

VAZ, Alexander C. N. **Capacidades estatais para o desenvolvimento: entre a burocratização e a políticas como elementos de ação do Estado**. 2014. Tese – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, Belo Horizonte/ MG, 2014.

The main objective of this work is to analyze the political-institutional arrangements that give the state capabilities for solving, balance and building synergies with the various component groups within the social fabric of development of their projects. Although the bureaucratic state capacities are patents and recognized as being significant under developmentalism (Chang, 1995; North, 1998), the current scenario requires the actor a lot more capacity to improve policies of legitimacy in the implementation of their respective socioeconomic projects. Such capabilities, ie, not restricted to the mere prospect of partnership with private economic groups (Evans, 1995), the ability to manage conflict between such groups (Chang, 1995), or even the search for meta-institutions capable of pragmatically systematize the processes of interaction (Rodrik, 1999; North, 2003). The political capacities are expressed mainly in the constant search for synergies and consultations with the various movements and groups in society, the guise of the thematic field work object state. This means that the State has the task to establish interactions with various groups eventually connected to its development projects, regardless of whether these groups are closely linked to the economic sphere or are connected to other spheres of social activity, such as the environment, social protection, education, grassroots movements, among others. Thus, it can be said that in the current scenario, state programs and actions that can align bureaucratic autonomy and ability to cope with the demands arising from work of socioeconomic and political groups tend to be those most innovative and successful because congregate at the same time, technical and operational capacity for the job of understanding the needs and inputs of the agents involved in the process network capabilities. Attention is drawn to the importance of institutional analysis focused on pathways by which actors share experiences, values, interests and preferences along the interactions established by remodeling their own decisions and perspectives in such proceedings (Rodrik, 1998). Deprives the centrality of specific analytical observation of the results of interactive processes and sheds light on the more dynamic construction and routine maintenance of relationships established between the actors (Edigheji, 2010; Evans, 2011). In the case of this study, this implies greatly shift the theoretical focus of the bureaucratic state capacities to implement their developmental processes to a focus on the political skills necessary in this context (and Gomide Pires, 2013). What are the main features of the arrangements that allow state action today? They should vary over area of public policy or may be the same in all fields? Why? The main conclusions are that, in fact, there are significant correlations between major bureaucratic and political skills and ability to deliver better outcomes in public policy. In particular, the development of political skills seem to intensify their own bureaucratic capabilities, generating a movement of feedback that only tends to promote the improvement of public administration in general.

Key Words: Development; Bureaucracies; Political Participation; Socio-State Interfaces.

LISTA DE TABELAS

		Página
Tabela 1	Percentual geral e por órgão de programas com <i>interfaces sócio-estatais</i> nos anos 2002 e 2010	173
Tabela 2	Percentual de classes temáticas por <i>interface sócio-estatal</i> , período 2002-2010	176
Tabela 3	Frequências simples das dimensões consideradas para análise, segundo tipo e sentido do indicador – Brasil, 2004/2009	199
Tabela 4	Média ponderada dos índices de capacidade burocrática e de capacidade política, segundo níveis de resultado alcançados pelos Órgãos desenvolvidos pelo governo federal – Brasil, 2004 a 2009	207
Tabela 5	Razões de chance (exponenciais do <i>beta</i>) estimados pelo modelo de regressão para a variável dependente <i>Resultados alcançados nos Órgãos em pelo menos 80% do previsto</i> – Brasil, 2004 a 2009	211
Tabela 6	Razões de chance (exponenciais do <i>beta</i>) estimados pelo segundo modelo de regressão para a variável dependente <i>Resultados alcançados nos Órgãos em pelo menos 80% do previsto</i> – Brasil, 2004 a 2009	216
Tabela 7	Razões de chance (exponenciais do <i>beta</i>) estimados pelo terceiro modelo de regressão para a variável dependente <i>Resultados alcançados nos Órgãos em pelo menos 80% do previsto</i> – Brasil, 2004 a 2009	218
Tabela 8	Aspectos de Capacidades burocráticas e políticas do MDS – Brasil, 2004/2009	232
Tabela 9	Aspectos de Capacidades burocráticas e políticas do MEC – Brasil, 2004/2009	237
Tabela 10	Aspectos de Capacidades burocráticas e políticas do MINA – Brasil, 2004/2009	243
Tabela 11	Aspectos de Capacidades burocráticas e políticas do ME – Brasil, 2004/2009	247
Tabela 12	Proporção de programas que atingiram no mínimo 80% dos objetivos originalmente previstos, por Órgão – Brasil 2004/2009	251
Tabela 13	Quantidade e proporção de municípios cobertos pelo Programa Brasil Alfabetizado, segundo Grandes Regiões – Brasil 2004/2009	260

LISTA DE GRÁFICOS

		Página
Gráfico 1	Percentual dos gastos governamentais em relação ao Produto Interno Bruto dos Estados Unidos da América – EUA, 1780-1980	49
Gráfico 2	Projeção log-log da posição dos países da amostra segundo os indicadores de patentes por milhão de habitantes e artigos científicos por milhão de habitantes	55
Gráfico 3	O efeito “Rainha Vermelha” e os limiares de produção científica e tecnológica – países e anos selecionados	57
Gráfico 4	Posição relativa do Estado brasileiro para outros países segundo diferentes conceitos de capacidade burocrática	92
Gráfico 5	Posição relativa das diferentes agências do Estado brasileiro segundo o conceito minimalista de capacidade burocrática	95
Gráfico 6	Tipos e classificação das interfaces socio-estatais, por periodicidade e tipo de inclusão promovida	165
Gráfico 7	Percentual anual de programas e de órgãos com <i>interface sócio-estatal</i> , Brasil 2002-2010	171
Gráfico 8	Distribuição percentual das classes temáticas por programas, período 2002-2010	175
Gráfico 9	Plano espacial de associação entre classes temáticas e <i>interfaces sócio-estatais</i>	177
Gráfico 10	Esquema analítico conjunto das capacidades do Estado para implementação de políticas públicas	186
Gráfico 11	Índices de capacidade burocrática e de capacidade política do governo federal brasileiro – Brasil, 2004 a 2009	201
Gráfico 12	Quartis superior e inferior de capacidades burocráticas e políticas do governo federal brasileiro – Brasil, 2004 a 2009	202
Gráfico 13	Análise de correspondência entre os índices de capacidade burocrática e de capacidade política, segundo os Órgãos do governo federal e ano – Brasil, 2004 a 2009	204
Gráfico 14	Análise de correspondência entre os quartis dos índices de capacidade burocrática e de capacidade política do governo federal brasileiro – Brasil, 2004 a 2009	206

Gráfico 15	Evolução do índice de capacidade burocrática para os Órgãos selecionados na análise – Brasil, 2004/2009	220
Gráfico 16	Evolução do índice de capacidade política para os Órgãos selecionados na análise – Brasil, 2004/2009	221
Gráfico 17	Evolução dos recursos e da quantidade de atendimentos do Programa Segundo Tempo – Brasil 2004/2009	261

LISTA DE QUADROS

		Página
Quadro 1	Principais ciclos econômicos e políticos governamentais – Brasil – 1889/2010	124
Quadro 2	Elementos de diferenciação entre as primeira e segunda fase dos Estudos sobre instâncias participativas e participação política no Brasil	151
Quadro 3	Características e classificação das categorias “coletivizado” e “não coletivizado”	167
Quadro 4	Características das classes temáticas estruturadas	174
Quadro 5	Matriz analítica para classificação dos Órgãos desenvolvidos pelo Estado sob a égide de suas capacidades	193
Quadro 6	Condição de desenvolvimento institucional dos Órgãos elegidos para análise, segundo ano de observação – Brasil 2004/2009	223
Quadro 7	Parâmetros de avaliação dos Órgãos elencados para análise	249
Quadro 8	Principais diretrizes do Programa Agricultura Irrigada	269

LISTA DE FIGURAS

	Página
Figura 1 Características dos três regimes de interação entre ciência e tecnologia	56
Figura 2 Comparação entre o modelo de Habermas e o de “Públicos Participativos”	118
Figura 3 Esquema de inter-relações presumidas pela perspectiva de interfaces sócio-estatais	162
Figura 4 Esquema analítico das capacidades burocráticas do Estado para implementação de políticas públicas	184
Figura 5 Esquema analítico das capacidades políticas do Estado para implementação de políticas públicas	185
Figura 6 Esquema de interconexão e atribuição de pesos às dimensões de capacidades burocráticas e políticas para a gestão	191
Figura 7 Esquema de integração das bases de dados utilizadas no trabalho (contendo parte do algoritmo elaborado para integração das bases)	198
Figura 8 Atores e fluxos processuais estruturados na gestão do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	255
Figura 9 Atores e fluxos processuais estruturados na gestão do Programa Brasil Alfabetizado	259
Figura 10 Atores e fluxos processuais estruturados na gestão do Programa Segundo Tempo	264
Figura 11 Atores e fluxos processuais estruturados na gestão do Programa Agricultura Irrigada	271

LISTA DE SIGLAS

AudPub	Audiências Públicas
BID	Banco Inter-americano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
CGU	Controladoria-Geral da União
CIB	Comissão Intergestora Bipartite
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CME	Conselho Municipal de Educação
CMEsp	Conselho Municipal de Esportes
CMETI	Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil
CMS	Conselho Municipal de Saúde
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento do Vale do Rio São Francisco
ConsPub	Consultas Públicas
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras
DAS	Direção e Assessoramento Superior
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra a Seca
DNOS	Departamento Nacional de Obras de Saneamento
DRT	Delegacia Regional do Trabalho
DscCns	Discussão em Conselhos Gestores
DscConfs	Discussão em Conferências Temáticas
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IICA	Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MBES	Ministério do Bem-Estar Social
MCid	Ministério das Cidades
MCom	Ministério das Comunicações
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Informação
MCult	Ministério da Cultura
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDef	Ministério da Defesa
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
ME	Ministério do Esporte
MEC	Ministério da Educação
MFaz	Ministério da Fazenda
MINA	Ministério da Integração Nacional
MJ	Ministério da Justiça

MMA	Ministério do Meio-Ambiente
MME	Ministérios das Minas e Energia
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPS	Ministério da Previdência Social
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MS	Ministério da Saúde
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MTrp	Ministério dos Transportes
MTur	Ministério do Turismo
NOB-SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
ONG	Organização Não-governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
Ouvdr	Ouvidoria
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAI	Programa Agricultura Irrigada
PBA	Programa Brasil Alfabetizado
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PoderLJOrg	Poder Legislativo e Empresas Públicas
PPA	Plano Plurianual
PR	Presidência da República
PST	Programa Segundo Tempo
ReunGI	Reunião com Grupos de Interesse
ROC	Receiver operating characteristics
SECADI	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização Diversidade e Inclusão
SEEA	Secretaria Extraordinária de Erradicação do Trabalho Infantil
SIGPLAN	Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento
SRTE	Superintendência Regional do Trabalho e Emprego
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUS	Sistema Único de Saúde
SUVALE	Superintendência do Vale do São Francisco
TCU	Tribunal de Contas da União
TMSO	Tempo médio de serviço no Órgão
TMSP	Tempo médio de serviço público
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1. POR UMA COMPREENSÃO DO DESENVOLVIMENTO COMO POLÍTICA	31
1.1 Desenvolvimento, historicismo e o papel institucional do Estado	32
1.1.1 A dialética entre Estado e capitalismo	33
1.1.2 A perspectiva liberal insurgente	36
1.2 Soberania popular e extensão do sufrágio	39
1.3 Metamorfose institucional e o peso do Estado	48
1.4 A perspectiva <i>subdesenvolventista</i>	52
1.4.1 As bases teórico-analíticas do atraso	58
1.5 Historicismo, Estado e Desenvolvimento	62
2. CAPACIDADES ESTATAIS PARA O DESENVOLVIMENTO	69
2.1 O Estado como variável exógena no jogo político-econômico	70
2.1.1 Direitos de propriedade e eficiência estatal	71
2.1.2 A democracia como variável interveniente: expectativas e apreços	74
2.1.3 Direitos para além da propriedade material	76
2.2 O Estado como variável endógena no jogo político-econômico	80
2.2.1 Agentes privados e agentes públicos prementes ao Desenvolvimento	82
2.2.2 Os arranjos institucionais como foco ao Desenvolvimento	85
2.3 As <i>capacidades burocráticas operacionalizadas</i>	87
2.3.1 O Brasil como foco de <i>capacidades burocráticas</i>	90
2.4 Estado e burocratização em pauta	96
3. DEMOCRACIA, PROCEDIMENTO E INCLUSÃO POLÍTICA	101
3.1 Uma perspectiva de democracia em crise	102
3.2 Modernidade, complexificação social e desafios à democracia no século XX	105
3.2.1 Uma concepção de participação intermediária: os <i>participacionistas agregativos</i>	107
3.2.2 Do encontro entre ação coletiva e racionalidade na política	111
3.2.3 Um modelo de circulação política de <i>democracia substantiva</i>	114

3.3 Planejamento e gestão do Desenvolvimento no Brasil	121
3.3.1 O foco do Desenvolvimento no Brasil	121
3.3.1.1 <i>A lógica da seletividade no âmbito sócio-político</i>	125
3.3.1.2 <i>Reforma estatal e o foco na gestão por resultados</i>	129
3.4 Por uma perspectiva de democratização das políticas	133
3.4.1 Democratizações na América Latina	133
3.4.2 O processo de democratização concretizado no Brasil	138
3.5 Democracia, Desenvolvimento e Estado	141
4. CAPACIDADES POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO	144
4.1 O binômio <i>Estado-sociedade</i> sob o foco da participação política	145
4.1.1 A participação em fases: da presença categórica à presença qualificada	146
4.1.2 A participação como categoria analítica atual	148
4.1.3 Um balanço geral dos estudos	150
4.2 Operacionalizando as <i>capacidades políticas</i> via <i>interfaces sócio-estatais</i>	151
4.2.1 Diversidades de formas e desenhos para o binômio <i>Estado-sociedade</i>	152
4.2.2 As <i>interfaces sócio-estatais</i> : conceito e análise	157
4.2.3 Uma perspectiva sistematizada das <i>interfaces sócio-estatais</i>	163
4.3 As <i>interfaces sócio-estatais</i> no Brasil da década de 2000	169
4.3.1 A estruturação de <i>interfaces sócio-estatais</i> no país	171
4.3.2 Tipos de <i>interfaces</i> e temáticas demandadas	174
4.4 Um compêndio analítico para avaliação dos <i>arranjos sócio-políticos</i>	178
5. DESENVOLVIMENTO, DEMOCRACIA E MODELAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA	180
5.1 A dinâmica de modelagem do Estado democrático	181
5.2 A operacionalização e classificação dos arranjos	188
5.2.1 <i>Benchmarking</i> e racionalização	188
5.2.2 Fontes e integração de registros administrativos	194
5.3 Capacidades políticas e burocráticas: as “Ilhas de Participação”	198
5.3.1 Distribuições espacial das capacidades	203
5.4 Capacidades estatais e resultados: cotejando correlações	206
5.4.1 Análises inferencial das capacidades burocráticas e políticas	208
5.4.1.1 <i>Estimativas pelas dimensões e subdimensões de capacidades</i>	216
5.5 Capacidades políticas e burocráticas: inter-relações	219

6. APROFUNDANDO AS CAPACIDADES ESTATAIS: COTEJANDO BUROCRACIA E POLÍTICA COMO AÇÃO	221
6.1 O foco na variabilidade de capacidades: estudos de caso	222
6.2 Analisando o desenvolvimento institucional dos Órgãos	226
6.2.1 O histórico de desenvolvimento do MDS	227
6.2.2 O histórico de desenvolvimento do MEC	234
6.2.3 O histórico de desenvolvimento do MINA	239
6.2.4 O histórico de desenvolvimento do ME	245
6.2.5 Analisando comparativamente os Órgãos	248
6.3 Analisando o desenvolvimento institucional dos Órgãos	251
6.3.1 Contextualização analítica dos Programas	252
6.3.1.1 <i>O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI/MDS)</i>	253
6.3.1.2 <i>O Programa Brasil Alfabetizado (PAB/MEC)</i>	257
6.3.1.3 <i>O Programa Segundo Tempo (PST/ME)</i>	263
6.3.1.4 <i>O Programa Agricultura Irrigada (PAI/MINA)</i>	269
6.4 Cotejando resultados e capacidades	273
7. CONCLUSÃO	277
BIBLIOGRAFIA	286
ANEXOS	307

INTRODUÇÃO

Em Março de 2013, no âmbito da tensa relação estabelecida entre o governo brasileiro e o comitê central da FIFA acerca da preparação do país para a realização da Copa do Mundo de 2014, foi sintomática a declaração do Secretário-Geral da organização, Jerome Valcke, de que *“Less democracy is sometimes better for organizing a World Cup”*. Rapidamente a frase foi noticiada em vários meios de comunicação do mundo e revelou um aspecto importante da percepção dos organizadores acerca do papel dos governos (nesse caso, o brasileiro) na gestão do evento: de que a busca por constante legitimidade das decisões, perfeita através dos ritos e preceitos próprios da democracia, seria uma razão de peso para o potencial fracasso da sua organização e implementação. À época, a declaração de Valcke foi prontamente encarada com significativo descaso pelo governo brasileiro, com exigência, inclusive, de uma retratação formal por parte do dirigente, face a robustez e o ritmo de expansão da democracia nos últimos dois séculos pelo mundo e, em especial, pelos mais de vinte anos já transpassados de implantação e consolidação do sistema no país.

Três meses depois do fato, em Junho do mesmo ano, manifestações populares, contando com passeatas e protestos, alastraram-se pelas ruas de várias cidades da nação, tendo por base demandas diversas advindas da população, desde a redução do preço das passagens de transporte coletivo, até a luta contra a corrupção. No contexto, foi notável o fato de que, em menos de duas semanas, a Presidenta da República observava, estática, seu índice de popularidade cair de quase 70%, para menos de 30%, um dos percentuais mais baixos da história democrática recente do país. Dada a surpresa com que as manifestações foram recebidas e tratadas e a conseqüente queda de popularidade apresentada pela chefe do executivo, o episódio fora capaz de expor, objetivamente, pelo menos duas acepções importantes do governo brasileiro naquele momento: em primeiro lugar, uma incapacidade de prover respostas rápidas e concretas à população, especialmente em termos de ações e planos factíveis nos curto e médio-prazos; em segundo lugar, ficou bastante claro o quão longevos estavam o direcionamento político do governo (suas ações e atividades) e as expectativas dos cidadãos de uma maneira geral, traduzindo-se na incapacidade de ambos os atores de compreenderem os sinais e as mensagens emitidas por cada qual.

Se até então era patente ao governo que a declaração de Valcke beirava o absurdo, face um país de democracia consolidada como o Brasil, o evento de Junho deixava claro que, talvez, alguns conceitos deveriam ser repensados na relação entre Estado e sociedade no país,

especialmente acerca da permeabilidade do governo a demandas da sociedade. Se foi praticamente imediata a refutação do governo brasileiro à afirmação de que menos democracia tornaria as coisas mais fáceis, as manifestações lembraram, de maneira bem lúcida, direta e quase brutal, que seu oposto também é verdadeiro: ter democracia, mas não saber como lidar com ela, com seus arranjos e demandas, é também atitude refutável, dotada de um custo político significativo e, principalmente, de efeitos sócio-políticos e mesmo econômicos bastante concretos – e que, via de regra, são danosos à estrutura de governabilidade.

Assim, o ano de 2013 sagrou-se como um importante lembrete ao governo brasileiro. De um lado, o Estado foi mais uma vez lembrado do seu dever de agir pró-ativamente, seja em tarefas pontuais, como na organização da Copa do Mundo, seja em tarefas mais estruturantes e permanentes, como no combate à corrupção, na regulamentação e fomento ao crescimento econômico, na geração de empregos, etc.. Ao mesmo tempo, não obstante, ficou patente também a necessidade de se encontrar maneiras de compatibilizar a promoção dessas atividades e tarefas com os ritos, potenciais e manifestações próprias da democracia. Afinal, além, por um lado, da promoção do aumento real da renda *per capita* média nos últimos anos (IBGE, 2013), o governo tem, de fato, investido em obras e programas importantes no país, desde a infraestrutura, como no caso do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), passando pela facilitação do financiamento a pessoas físicas para a aquisição de bens, como o Programa *Minha Casa, Minha Vida*, até o aumento da transferência direta de renda a famílias e indivíduos pobres, como o *Programa Bolsa Família* e suas constantes ampliações de cobertura. Ainda assim, os acontecimentos de Junho deixaram claro, a seu turno, que a legitimação dessas políticas parece não se resumir às investidas midiáticas do governo a seu favor. Ficou patente a falta de algum elemento capacitador do Estado à construção efetiva dessa legitimidade.

Dessa forma, a grande questão que sobressaiu como ponto a ser enfrentado nessa linha foi: como obter legitimidade nesse contexto? Como compatibilizar o ativismo estatal e essa democracia que se manifesta para além do momento eleitoral, que se transmuda em formatos e maneiras diversas de expressão e que é capaz de afetar sobremaneira governos, governantes e a própria governança nacional? O objetivo do presente trabalho consiste em compreender como essa compatibilização pode ser empreendida e quiçá aperfeiçoada no âmbito do planejamento e da gestão pública governamental.

De um lado, dado esse objetivo, partimos do entendimento de que o Estado importa, especialmente quando atua de maneira proeminente e ativa no âmbito de suas atividades e responsabilidades. De fato, se considerarmos a história político-econômica geral, não é difícil perceber isso. Sua análise nos fornece dicas de que, na verdade, todos os países que hoje são industrializados e desenvolvidos, precisaram de uma estratégia nacional de desenvolvimento focada na figura estatal como elemento base de realização de suas respectivas revoluções capitalista-industrial¹. Esse papel desempenhado pelo Estado se conforma, sobretudo, com o seu fortalecimento como instituição burocrática a partir do século XVIII, no âmbito da interação que o ator estabelece com o liberalismo.

A começar pelo berço da revolução industrial, iniciada em meados desse mesmo século, no Reino Unido, especificamente na Inglaterra, o ator cumpriu importante papel na definição das políticas gerais de regulação e incentivo à estruturação e composição dos parques manufatureiro e fabril (Hobsbawn, 2006). Nessa mesma linha, o governo dos Estados Unidos, já no período colonial², financiava seus esforços de guerra a partir da emissão de títulos governamentais de longo-prazo (Sylla, 1992), além de adotar políticas protecionistas à indústria que emergia já no século XIX (List, 1890). Exemplos históricos mais recentes, como os casos de Japão, Coreia e Taiwan, da década de 1970, demonstram a capacidade desses países de superação da situação de subdesenvolvimento e dependência em relação aos centros comerciais e financeiros mundiais, relatando como fundamental nesse processo a atuação direta do Estado³ (Evans, 1992).

Se o Estado é dado como premente ao desenvolvimento, a história político-econômica nos mostra também que, por outro lado, a democracia vem, da mesma maneira, desempenhando papel importante nas estratégias adotadas pelos países no âmbito do processo. Uma vez já concretizada a revolução capitalista-industrial, o papel do Estado democrático seria o de garantir a proteção do âmbito privado, particularmente dos lucros apropriados na seara do mercado. Afinal, num contexto de efetivação e alcance já realizado do desenvolvimento, a consecução da riqueza tenderia a depender muito mais das ações

¹ A Revolução Capitalista-Industrial consiste na construção, pelo Estado, de um parque industrial consistente, diversificado e alto valor agregado; bem como na estruturação de um sistema financeiro e monetário moderno e eficiente, capaz de embasar as trocas comerciais no âmbito do mercado (Bresser-Pereira, 2011).

² Logicamente, fazemos referência aqui ao incipiente governo dos Estados Unidos, notadamente as administrações das colônias, tal como a de Massachussets, dada como a mais dinâmica à época (Sylla, 1992).

³ Interessa notar que o Japão já era um país relativamente industrializado no começo do século XX, processo que se concretiza principalmente através da chamada Restauração Meiji, que fortalece o papel do Estado na construção da economia nacional, especialmente através do incentivo às atividades produtivas e à melhoria nos serviços, como no caso da educação.

nessa arena mercadológica, do que do controle direto do aparelho estatal (O'Donnell , 1998). Isso, somado à pressão das massas por maior abertura política, culmina, no final do século XIX, com o fim gradual da restrição ao sufrágio universal pelas elites dos países desenvolvidos e na transição paulatina à democracia.

Ao longo do século XX, Estado e democracia ampliam sobremaneira sua presença pelo mundo. As condições que se conformam no período, especialmente até o último quartel do século, parecem recrudescer esse movimento. No caso da democracia, de fato, de um sistema quase desconhecido ainda no século XIX, o sistema se expande rapidamente pelo globo já no início do século XX, mas o faz primordialmente em sua formação clássica: a expansão do sufrágio universal (Santos e Avritzer, 2003). E isso se dá com especial força exatamente nos países dados como desenvolvidos e industrializados, como a Inglaterra, os Estados Unidos e alguns europeus (Alemanha em especial). A combinação de liberalismo e legitimidade, fomentada pelo sistema democrático no âmbito das ações governamentais, parece ter se adequado em boa medida às necessidades prementes aos países industrializados à época⁴.

No caso do Estado, a expansão de seu papel e força se dá a partir de eventos específicos ocorridos especialmente na primeira metade do século, como o caso das duas guerras mundiais, que ampliam sobremaneira os gastos estatais e sua perspectiva interventora na economia. Os Estados Unidos, por exemplo, aumentam de maneira significativa os dispêndios governamentais durante os conflitos (especialmente no âmbito da segunda guerra) e o interessante no processo é que, mesmo após o fim dos combates, os níveis de gastos não retornaram aos níveis vigentes antes de sua ocorrência⁵ (Atack e Passell, 1996). Essa perspectiva de maior atuação e presença estatal concretiza-se, a partir em especial dos anos 1960, como base do Estado de bem-estar social, gestado nos países do continente

⁴ Por um lado, havia uma premência não só em relação à manutenção, mas, principalmente, ao incremento do nível de investimentos pelas elites, via de regra, em parceria com o Estado. Por outro lado, a pluralização dos grupos políticos fomentados na base social, a partir, por exemplo, do crescimento da classe trabalhadora, institucionaliza novos atores sociais, como os sindicatos e os movimentos de trabalhadores. A incorporação da democracia parece ter levado a uma situação de amenização do conflito nesse cenário, com a garantia, por um lado, da segurança institucional para os investimentos e, por outro, da relativa ampliação política proporcionada pela expansão do sufrágio.

⁵ Pela perspectiva econômica, a situação da economia mundial era de debilidade, agravada pela significativa destruição da maioria dos países do continente europeu, em especial França e Inglaterra, até então dados como importantes articuladores da própria estrutura econômica global. Os fluxos de capitais, nessa época, tendiam basicamente à reconstrução do lugar, um movimento cujas concreitude e princípios se consubstanciaria sob pelo menos dois importantes processos. O primeiro, relativo ao advento do chamado Plano Marshall, elaborado pelos EUA com vistas a prover financiamento à Europa para sua reconstrução. Concebido e implantado a partir de 1947, o Plano teve a duração total de quatro anos fiscais, concretizando-se de 1948 a 1951, tendo sido capaz de transferir, no total, pouco mais de US\$ 13 bi (treze bilhões de dólares), os quais, convertidos para valores atuais, somariam algo em torno de US\$ 140 bi (cento e quarenta bilhões de dólares).

européu com a proposta de provimento de maior nível de serviços e atenção aos cidadãos em áreas temáticas diversas, como saúde, educação e previdência social.

No último quartel do século XX, especialmente no final da década de 1970, alguns fatores acometem sobremaneira o cenário desenvolvimentista e de intervenção estatal – particularmente no tocante à sobrevivência do modelo de Estado de bem-estar social (Diamond, 2002). Primeiro, o fim do padrão ouro como referência às trocas internacionais deixou os Estados muito mais suscetíveis aos fluxos e movimentos de capitais baseados na nova moeda de referência, que era o dólar americano. Segundo, os dois choques do petróleo causam não apenas pressões inflacionárias significativas nos países, mas, ao mesmo tempo, crise no volume de demanda interna. Assim, nesse período, os países centrais entram em crise fiscal, especialmente aqueles que haviam adotado responsabilidades mais aprofundadas de garantias de direitos através do Estado.

As políticas tradicionais de equilíbrio econômico, calcadas no aumento do gasto estatal e no incentivo ao consumo, são vistas, em tal cenário, tanto como irresponsáveis, quanto como ineficientes, o que abre espaço para a rápida expansão neoliberal na condução das políticas destes países (Baldwin, 1992). A teoria econômica neoclássica é alçada ao posto de *mainstream* nos círculos acadêmico, político e econômico. A partir daí, o Estado peremptoriamente perde sua centralidade e importância para a realização do desenvolvimento, virando mero agente garantidor das condições institucionais para que o mercado se autorregulasse⁶.

Na América Latina, esse movimento também foi observado e, pode-se dizer, de maneira ainda mais dramática. Os países da região que se industrializavam e adotavam políticas de desenvolvimento tenderam a fazê-lo, em grande medida, pelo recurso à poupança e endividamento externos. Os desequilíbrios fiscal e monetário gerados pelas sucessivas crises do petróleo e a abrupta variação cambial no mercado internacional na década de 1970 levaram essas economias a se verem, quase instantaneamente, numa situação de super endividamento.

Assim, já no início dos anos 1980, esses países foram compulsoriamente adotando as propostas de reformas institucionais condicionadas pelos organismos financeiros

⁶ Paradoxalmente, assim, a justificativa principal para essa política de “enxugamento” e racionalidade do Estado residia justamente no tamanho que o Estado de bem-estar social teria alcançado em países como a Inglaterra: a oferta de serviços e direitos ficara tão grande e dispendiosa, que a única forma de mantê-la seria cortar custos e gastos advindos da própria máquina estatal.

internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, para o refinanciamento dessas dívidas. Reformas que se embasavam prioritariamente na perspectiva neoliberal. As taxas de crescimento decaem vertiginosamente e a estagnação econômica torna-se o novo parâmetro de análise das políticas de desenvolvimento desses países. Nessa mesma época, vale dizer, os países do Leste Asiático, em especial Japão, Coréia e Taiwan, cresciam a taxas relativamente altas, tendo por base a centralidade do Estado como agente fomentador do desenvolvimento.

Em meados da década de 1990, o neoliberalismo já dava sinais claros de fadiga e fracasso. Países como México, Argentina, Brasil, Rússia, dentre outros, entram em profunda crise mais uma vez. O caso da Argentina foi talvez o mais dramático, ocorrido em 2001, quando o país decretou moratória, ou seja, a incapacidade da máquina pública de honrar seus compromissos financeiros, seguida da abrupta variação cambial e, com isso, do sucessivo desmantelamento de seu parque industrial e fabril. Interessantemente, as crises não se detêm nesses países e, ironicamente, ao final da década de 2000, atingem o centro gerador das próprias concepções neoliberais difundidas mundialmente: a crise financeira de 2008 dos Estados Unidos e o aprofundamento da crise financeira europeia de 2011 a 2012. Em ambos os casos, os próprios países que haviam redigido o receituário neoliberal, tendo por base medidas como a desregulamentação financeira, são profundamente afetados exatamente pela adoção, ao longo do tempo, de medidas dessa natureza⁷.

Face o gradual desenvolvimento e recrudescimento desse cenário de crise, nos últimos anos o Estado vem sendo reconduzido ao centro das discussões sobre desenvolvimento, sendo seu papel como vetor desse processo mais uma vez reafirmado no âmbito das discussões sobre o tema. Tomados em seu conjunto, pode-se dizer que os países, tanto desenvolvidos, quanto subdesenvolvidos, perpassam a década de 2000 e iniciam a década de 2010, com importantes desafios políticos à sua frente, sendo esse o principal deles. Face as crises econômico-financeiras que vêm aportando sobremaneira suas respectivas economias, existe a necessidade de se encontrar um novo modelo que justifique e concretize mais uma vez a presença do Estado como fomentador do desenvolvimento. No caso dos países desenvolvidos, essa necessidade se conforma como meio à manutenção e, principalmente,

⁷ Em 2008, um dos principais agentes financeiros dos Estados Unidos, o Lehman Brothers, decretou falência. A oferta de crédito ao consumo dos anos anteriores teve por consequência, naquele ano, um nível de endividamento das firmas e famílias não suportado pelo sistema. Assim, o próprio Banco já não fora mais capaz de honrar seus próprios compromissos financeiros. A crise de confiança se espalhou pelo globo, afetando em especial diversos países europeus, como a Grécia, Portugal, Espanha, dentre outros, que precisaram buscar financiamento da própria União Européia para conseguirem honrar seus compromissos.

incremento, dos níveis de inovação tecnológica e produtiva que servem de base ao seu processo desenvolvimentista. Já no caso dos subdesenvolvidos, ela se estruturaria com fins de prioritariamente superar a situação de estagnação econômica persistente desde a década de 1980 na maioria dos países classificados na categoria⁸.

Essa premência por um modelo de intervenção estatal caracteristicamente novo⁹ advém, em grande medida, de um fenômeno político relativamente recente na história democrática e que vem peremptoriamente se instalando naquelas nações que têm adotado o sistema como base de sua organização sociopolítica. Esse fenômeno consiste no fato de que, especialmente a partir da última década, o Estado tem sido cada vez mais demandado a compartilhar com a sociedade o poder decisório que irá gerar as ações e as atividades balizadoras do seu projeto desenvolvimentista. A forma de democracia mais amplamente adotada pelos países, centrada na expansão do sufrágio universal, vem sofrendo de uma crise no seu próprio âmago, relacionada ao questionamento das instituições representativas como efetivas representantes e portadoras dos interesses da população como um todo (Miguel, 2005).

Existe uma demanda crescente nos últimos anos que vem se conformando nos países democráticos por maior proximidade entre o Estado e o conjunto da população. Aparentemente, essa crise tem se acentuado com a conformação do fracasso do projeto neoliberal e a situação periclitante dos cidadãos face às turbulências econômicas enfrentadas ao longo especialmente dos últimos anos, tanto nos países desenvolvidos, quanto nos subdesenvolvidos. Em seu âmago, reside uma busca por maior transparência, *accountability*, *responsiveness* e expansão da agenda de ação do Estado. Configura-se um cenário no qual o ator deve agir em torno de temáticas que vão desde o incentivo à inovação tecnológica, passando pela oferta de sistemas universais e não-contributivos de saúde, educação e assistência social, até aportar na criação de canais e vias institucionais de contato com a sociedade capazes de lhe conferir maior permeabilidade às demandas e *inputs* dessa última – perpassando, nessa linha, a pontualidade e especificidade do momento eleitoral como base única de legitimação decisória estatal.

⁸ Nesses últimos trinta anos, de fato, países como o Brasil têm apresentado taxas de crescimento significativamente inferiores a outras regiões do globo, como o Leste Asiático, a América do Norte e a Europa. E todo o esforço que vêm logrando em políticas de modernização industrial e tecnológica tem sido apenas o suficiente para que não fiquem ainda mais defasados em relação aos países desenvolvidos (Albuquerque, 2013).

⁹ Isto é, que não consistente na mera repetição de modelos e/ou padrões de intervenção estatal já vistos em outras épocas nas quais o agente estatal primou por fazê-lo.

Essa crise carrega consigo potencial significativo de imposição de desafios à atuação do Estado, sobretudo à capacidade do ator de legitimar suas ações, atividades e estratégias em prol do desenvolvimento. Ela implica necessária a negociação com os diversos grupos que compõem o tecido social e não apenas com aqueles supostamente estratégicos aos projetos desenvolvimentistas nacionais, agindo com transparência e de forma a garantir legitimidade perante a sociedade. Assim, a ideia de que o Estado deve negociar tão só e especificamente com os grupos de interesse mais estratégicos ao seu projeto de desenvolvimento parece ultrapassada nesse novo tempo. A busca por formas de conferir maior permeabilidade do ator às demandas da sociedade se revela importante desafio para sua atuação no âmbito da gestão e implantação de seus projetos de desenvolvimento na atualidade (Avritzer, 2002; Santos e Avritzer, 2003; Miguel, 2009).

Nesse trabalho, buscamos investigar a estratégia política nacional de desenvolvimento adequada para esse novo cenário, tendo por foco de análise os arranjos político-institucionais passíveis de potencializar e conferir ao Estado capacidades para o equacionamento, equilíbrio e construção de sinergias com os diversos grupos componentes do tecido social no âmbito de implantação de seus projetos. Chama-se atenção para a importância da análise focada nos percursos institucionais pelos quais os atores trocam experiências, valores, interesses e preferências ao longo das interações que estabelecem, remodelando suas próprias decisões e perspectivas no âmbito desses processos (Rodrik, 1998). Retira, portanto, a centralidade analítica da observação específica dos resultados dos processos interativos e lança luz muito mais nas dinâmicas de construção e de manutenção rotineira dos relacionamentos estabelecidos entre os atores (Edigheji, 2010; Evans, 2011).

No caso desse trabalho, isso implica deslocar sobremaneira o foco teórico das *capacidades burocráticas* do Estado para implementar seus processos desenvolvimentistas, para um foco nas *capacidades políticas* necessárias nesse contexto (Pires e Gomide, 2013). Embora as capacidades burocráticas do Estado sejam patentes e reconhecidas como significativas no âmbito do desenvolvimentismo (Chang, 1995; North, 1998), o cenário atual exige do ator muito mais o aperfeiçoamento de capacidades políticas para a garantia de legitimidade na implementação de seus respectivos projetos socioeconômicos. Tais capacidades, vale dizer, não se restringem à mera perspectiva de parceria com grupos econômicos privados (Evans, 1995), à capacidade de gerir conflitos entre tais grupos (Chang,

1995), ou, ainda, à busca de meta-instituições capazes de, pragmaticamente, sistematizar seus respectivos processos de interação (Rodrik, 1999; North, 2003).

As capacidades políticas se expressam, sobretudo, na busca constante por *sinergias* e *concertações* com os diversos movimentos e grupos da sociedade, a guisa do campo temático objeto de trabalho do Estado. Isso quer dizer que ao Estado cabe a tarefa de estabelecer interações com os diversos grupos ligados eventualmente a seus projetos de desenvolvimento, independente se esses grupos estão vinculados estritamente à esfera econômica ou se estão ligados a outras esferas de atuação social, como meio-ambiente, proteção social, educação, movimentos de base, dentre outros. Assim, num nível mais operacional, pode-se dizer que, no cenário atual, *programas e ações estatais que conseguem alinhar autonomia burocrática com capacidade de lidar e trabalhar as demandas advindas dos grupos socioeconômicos e políticos tendem a ser aqueles mais inovadores e bem-sucedidos, pois congregam, ao mesmo tempo, capacidades técnicas e operacionais para o trabalho à capacidade de compreensão das necessidades e inputs da rede de agentes envolvidos no processo.*

Embora relativamente novo no âmbito dos países centrais, esse processo de capacitação política do Estado em lidar com a sociedade para além do instituto do sufrágio universal já tem se configurado, na verdade, cenário base de atuação dos Estados da região latino-americana pelo menos desde a década de 1980. Essa década é marcante para os países latino-americanos no sentido de transformação dos seus respectivos sistemas políticos: após anos de regimes ditatoriais, a maioria entra em processo de transição para a democracia. Os sistemas que insurgem nessas nações nesse momento preveem pelo menos dois importantes elementos ao Estado.

Primeiro, a garantia do provimento de serviços e assistência gratuita aos cidadãos na saúde, na educação, na assistência social e na assistência previdenciária. Na verdade, essas prerrogativas já eram prementes no caso dos países desenvolvidos, tendo por base a perspectiva do Estado de bem-estar social, pelo menos desde o final da II Guerra. Não chegaram a constituir, portanto, novidade no âmbito de atuação estatal. Não obstante, para além da concretização dessas garantias, os países latino-americanos foram capazes de inovar em determinados aspectos de seus respectivos processos de institucionalização democrática.

Gozando de relativa centralidade nessa dinâmica, encontra-se dada ênfase no estabelecimento de arranjos e concertos sócio-políticos referentes notadamente a um

incremento de interatividade entre Estado e sociedade no âmbito do planejamento e gestão de políticas públicas em áreas e temáticas diversas. Essa ênfase teve por base, em geral, o incentivo ao estabelecimento de contatos entre Estado e cidadãos que não se resumisse, mas, antes, fosse capaz de perpassar o anacrônico momento eleitoral (Vaz, 2009, 2011). A gestão compartilhada de certas políticas, como as de saúde e de educação, torna-se realidade inevitável para os gestores públicos em todos os níveis de governo de nações como o Brasil¹⁰. A cessão de poderio decisório do Estado torna-se elemento mais presente e premente na gestão pública desses países, enfatizando a necessidade de o ator adotar uma postura muito mais negociadora, do que de imposição das decisões em políticas públicas no geral¹¹. O contraste com as democracias originalmente implantadas nos países desenvolvidos, focadas basicamente no sufrágio universal, tende a ficar mais evidente e radical ao longo desse processo.

No Brasil, essa perspectiva se fortalece sobremaneira ao longo da década de 1990, tendo por base dois fatores principais. Por um lado, a crise do Estado eminentemente gerencial, implantado no país muito em função da agenda e das reformas neoliberais¹² (Cardoso Jr, 2011). Essa formatação do Estado teve por foco central a garantia de eficiência na gestão pública, erigindo-se na busca estrita por resultados e, principalmente, pela baixa

¹⁰ O que se conforma no país através de Instituições como os Conselhos Gestores de Políticas, as Conferências Nacionais e os Planos Diretores. Os Conselhos são instituições cujos desenhos e objetivos possibilitam a participação dos cidadãos nos processos decisórios estatais referentes ao planejamento e implementação de políticas públicas específicas (Gohn, 2004; Avritzer, 2002; 2006; Faria, 2006; 2007; Tatagiba, 2002; Dagnino, 2002). A Constituição de 1988 prevê a estruturação destas instituições com formato híbrido, compostas de forma paritária por membros do governo e membros da sociedade civil para a discussão de várias questões no tocante a estas políticas – que variam desde a temática da saúde, passando pelas de assistência social, criança e adolescente, até a de patrimônio público e cultural, por exemplo (Wampler e Avritzer, 2004; Tatagiba, 2004; Gohn, 2001). A maioria das leis que regulamentou o funcionamento dos Conselhos ao longo dos anos 90 estabeleceu que eles teriam caráter deliberativo. Dotar de caráter deliberativo estes espaços participativos implicou a possibilidade de que os próprios indivíduos que os compunham não só definissem os parâmetros das políticas públicas às quais eles se ligavam, mas, também, controlassem as ações do Estado tendo em vista estes parâmetros, até então, uma exclusividade das instituições políticas tradicionais, como pontuado por Cunha (2004). Além desse formato institucional, vale dizer, o país também inova ao prever a realização de *Conferências* para as diversas temáticas e em todos os níveis de governo. As Conferências acontecem com periodicidade geralmente bianual e, no seu âmbito, são definidas as diretivas gerais de cada área para os anos seguintes, nos moldes de um direcionamento executivo estratégico (Pogrebinski, 2010).

¹¹ De fato, o Brasil inicia seu mais recente período democrático como um caso paradigmático, como “um laboratório de enormes dimensões” (Lavalle, Houtzager e Castello, 2006:45) acerca da criação de instituições que operacionalizam um sistema de seguridade social amplo e incondicional, gerido de forma compartilhada entre Estado e sociedade, particularmente no tocante ao desenho de políticas públicas específicas¹¹ (Santos e Avritzer, 2003; Coelho e Nobre, 2004; Avritzer, 2009). O país se destaca, nessa linha, pelo estabelecimento de um sistema democrático fundamentado não apenas nos aspectos procedimentais do processo, como a organização político-partidária pluralizada, a realização periódica de eleições e a independência de poderes, mas, sobretudo, pelo foco e centralidade adquiridos pelos aspectos ditos substanciais da democracia, como as garantias e proteções individuais, a garantia da liberdade, a estruturação de um aparato de seguridade social que abarca tanto a saúde, a educação, quanto a promoção de transparência na gestão pública e a garantia dos direitos e da dignidade da vida humana (Habert, 1994; Doimo, 1995; Santos, 1998; Gohn, 2001; Vaz, 2009).

¹² Não se deve confundir a reforma gerencial do Estado com a reforma promovida pelo neoliberalismo. A primeira busca eficiência na gestão e nos gastos públicos e a segunda, a minimização desses gastos. Logicamente, ambas se complementam mutuamente, retroalimentando-se em termos de seus respectivos objetivos, mas são fenômenos diferentes.

permeabilidade às demandas da sociedade. Por outro lado, os canais de contato entre Estado e sociedade erigidos ao longo do processo de transição democrática aumentam quantitativamente e se diversificam, além de atingirem níveis importantes de maturidade no efetivo compartilhamento do poder decisório Estado-sociedade em políticas públicas.

Ao largo desse processo de fortalecimento das instituições da democracia no país, o Estado brasileiro vem assumindo, especialmente na última década, em várias esferas e temáticas, proeminência na consolidação do desenvolvimento nacional. O ator tem assumido papel muito mais central e estratégico no desenvolvimento nacional principalmente ao coordenar de maneira direta, ou ainda mesmo promover, ele próprio, políticas e ações nos âmbitos industrial, comercial, social, político-econômico, infra-estrutural, dentre outros (Cardoso Jr., 2011). Programas como o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento); ações de investimento público, criação de sociedades empresariais com agentes privados, concessão e facilitação de crédito, como o caso das Parcerias Público-Privadas (PPPs); o incremento de políticas de proteção social, transferência de renda e de qualificação profissional, fundamentando grandes projetos universalizantes, como é o caso do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), ou ainda, o Programa Bolsa Família (PBF), são apenas alguns exemplos deste rol de políticas e ações.

A conjunção desses fatores, sendo, por um lado, o aumento da capilaridade estatal à sociedade e, por outro, o incremento da centralidade do Estado como agente do desenvolvimento, torna o Brasil um caso singular de estudo na atualidade. O Estado brasileiro tem sido cada vez mais chamado a negociar suas propostas, atividades e ações e, inversamente, tem sido muito menos capaz de impô-las à sociedade de uma maneira *top-down*. Fato que o obriga a avocar, necessariamente, a tarefa de estruturação de arranjos político-institucionais e articulações diversas como aporte à construção de consensos, sinergias e concertações entre perspectivas sócio-políticas e econômicas diferenciadas e comumente conflitantes. A investigação desses arranjos e articulações pode permitir a apreensão de lições importantes aos demais países, inclusive aos desenvolvidos, no processo de promoção do desenvolvimento nesses novos tempos. Portanto, o país será tomado como objeto de estudo central desse trabalho.

O trabalho segue estruturado em seis capítulos. O primeiro é dedicado à compreensão da relação histórica que é estabelecida entre Estado e desenvolvimento, cotejando os principais motivos que, no contexto atual de crise neoliberal, subjazem a recondução do ator

estatal ao posto de agente central do sistema. O pressuposto dessa recolocação pode ser encontrado nos importantes indícios que a história político-econômica nos fornece acerca do papel do ator nos processos desenvolvimentistas. O objetivo do capítulo consiste em identificar e analisar esses indícios históricos, tendo por especial foco aqueles que vêm delineando o agente estatal como elemento importante para a promoção do desenvolvimento. Que papel o Estado tem desempenhado no âmbito da promoção de políticas desenvolvimentistas ? Como o ator tem se organizado nesse processo ? Para responder a essas indagações, o texto se ocupa de analisar a maneira pela qual os diferentes Estados empreenderam a articulação de recursos e agentes ao longo de sua conformação histórica, chegando, via de regra, a resultados diferentes em termos de avanço tecnológico e de desenvolvimentismo. Nesse caso, importa investigar *como* (em que sentido) o Estado vem se transmudando, ao longo do tempo, no papel de agente relevante no âmbito do processo.

O capítulo seguinte, o segundo na ordem geral, busca recuperar, com base nas lições históricas, a formulação teórica que aponta para o sentido e a importância da relação entre Estado e desenvolvimento. Tanto no caso dos países desenvolvidos, quanto no caso dos subdesenvolvidos, a interação Estado-elites parece ter consolidado um sistema de simbiose entre os atores, focada em elementos de *autonomia* e *parceria* (Evans, 1995). Historicamente, a guisa do desenho assumido por essa interação, ela foi capaz de potencializar, em alguns casos, o desenvolvimento de alta capacidade de produção, inovação tecnológica e modernização industrial; e, em outros casos, ela fomentou fenômenos como *modernização-marginalização* (Furtado, 1986). A pergunta que a conformação dessa dinâmica suscita consiste em saber justamente por que o Estado consegue intervir e provocar desenvolvimento em alguns casos, mas, em outros, não. Que variáveis mais importam para o sucesso dos países no âmbito da temática ? Quais as generalizações que podemos efetivar a partir dos percursos históricos entrevistados ? Para responder essas questões, o capítulo busca analisar as articulações, os meios institucionais e os instrumentos que o agente estatal emprega no âmbito de seu envolvimento na seara, especialmente no que tange à conformação de suas *capacidades burocráticas* para a ação. Nesse caso, importa investigar o *porquê* do ator estatal ser considerado relevante na promoção de políticas desenvolvimentistas.

O terceiro capítulo é pautado pela apresentação dos desafios atuais que os Estados enfrentam para atuação, notadamente no que se refere à crise da concepção liberal de democracia e a necessidade de redesenho de suas estratégias de intervenção nesse novo

cenário. A crise da democracia liberal, acentuada pelo colapso do neoliberalismo, coloca na agenda pública estatal a promoção de um sistema muito mais inclusivo e capaz de permeabilizar sobremaneira o Estado à sociedade. Essa agenda imputa desafios importantes ao ator estatal para lograr apoio e legitimidade aos seus projetos desenvolvimentistas, já que há uma demanda por maior abertura das negociações que são realizadas para o planejamento, a gestão e a implementação desses próprios projetos. Mas, o que é essa crise? Como ela se manifesta? Quais as suas principais implicações para a atuação do Estado nesses novos tempos? Para responder a essas perguntas, o capítulo traça um panorama geral de estruturação da democracia nos países em especial da região latino-americana (como no caso do Brasil), focando particularmente a maneira pela qual esses Estados vêm lidando com a correlação e mesmo a tensão entre os institutos da representação e da participação política de uma maneira geral no âmbito de seus respectivos sistemas democráticos.

O quarto capítulo busca consolidar o corpo analítico capaz de embasar o pressuposto de necessidade do agente estatal de equacionar, além das capacidades burocráticas, capacidades políticas para a estruturação de seus projetos, programas e ações em prol do desenvolvimento. A pergunta que o fenômeno da crise da democracia liberal, conformada na crise da representação política, suscita é saber *como* os Estados devem enfrentar esse novo cenário tendo por base a necessidade de estruturação de uma nova estratégia nacional desenvolvimentista. O capítulo chama atenção para a adoção do conceito de *interface sócio-estatal*, suplementando o usualmente adotado conceito de *participação social*, como embasamento teórico-analítico com maiores alcance e poder explicativo e de compreensão não apenas do papel, mas, principalmente, das influências e impactos de canais de contato instituídos e concretizados pelo governo em relação tanto à sociedade, quanto à própria estrutura da administração pública (Pires e Vaz, 2012). Nessa linha, busca-se investigar as formas pelas quais o ator estatal emprega recursos e ações na consolidação e operacionalização de *capacidades políticas* para o desempenho de suas atividades e para a garantia de legitimidade aos seus projetos nesses novos tempos.

O quinto capítulo é designado à consolidação do corpo analítico e da estratégia metodológica da tese. A questão a ser trabalhada aqui concerne à sistematização teórico-analítica da forma pela qual o Estado efetivamente pode combinar as capacidades políticas e as capacidades burocráticas de maneira a lograr legitimidade no planejamento e implementação dos programas estatais. Primeiramente, estrutura-se um modelo de análise

focado na diferenciação entre ambas as capacidades para atuação do Estado, tomando por base não apenas a amplitude com que os projetos, ações e programas tendem a ser geridos de forma compartilhada entre esse último e os diferentes atores, mas, também, as condições sob as quais esses próprios atores são elegidos para essa tarefa. Nesse caso, abordaremos o modelo analítico de tipos ideais de arranjos sócio-políticos que os diferencia em quatro diferentes modelos: *legitimadores e capacitadores*; *legitimadores e debilitadores*; *pouco legitimadores e capacitadores*; *pouco legitimadores e debilitadores* (Pires e Gomide, 2013).

A segunda tarefa consiste em enfrentar o desafio da operacionalização e da busca de padrões avaliativos dessas dimensões. Com base nas evidências das variáveis definidoras das capacidades trazidas nos capítulos anteriores, o objetivo consiste em elaborar uma engenharia analítica que as leve em consideração numa perspectiva holística-funcional, ou conjuntural-avaliativa. Metodologicamente, para cumprir essa tarefa, o trabalho adota estratégia diferenciada dos estudos até então realizados sobre a temática. Tradicionalmente, as análises e avaliações da burocratização e democratização das políticas públicas via abertura de canais de interação entre Estado e sociedade se organizam tendo como ponto de partida a seleção de mecanismos específicos (como conselhos, conferências, audiências, ouvidorias etc.), procedendo, então, à discussão de sua existência, funcionamento, incidência e efetividade sobre a política pública. Diferentemente, o presente estudo toma como ponto de partida, bem como por objeto principal de estudo, os órgãos e programas desenvolvidos pelo governo federal e, a partir desses órgãos e programas, avalia a existência, incidência e a caracterização dos referidos mecanismos. Dessa forma, proporciona uma leitura mais panorâmica e abrangente da incorporação destes últimos nas ações do governo federal brasileiro, clarificando a importância da estruturação de referencial teórico-analítico capaz de compreender suas complexidades e especificidades.

São três as fontes de dados utilizadas¹³: o banco de dados de servidores federais disponibilizado pela Controladoria-Geral da União (CGU), tendo por base o período de entrada no serviço público de cada servidor e sua situação até o ano de 2013; o banco de dados de filiados a partidos políticos no país, disponibilizado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE); e,

¹³ O software estatístico utilizado para o tratamento dos dados foi o *The R Project for Statistical Computing*, doravante **R**, versão 3.0.3. As *syntaxes* de tratamento de consistência dos bancos, procedimentos de *matching code* para integração das diferentes bases, a geração dos índices sintéticos via sistema de pontuação e, por fim, a geração dos indicadores e análises específicas, estão, em função de seu tamanho disponíveis com o autor em cambraila04@gmail.com. Como as bases de dados utilizadas são de domínio público, minha preocupação é de que o estudo fosse reproduzível pelos demais pesquisadores, inclusive com atualização de dados e informações ao longo dos anos ou de territorialidades específicas.

por fim, o banco de dados de programas desenvolvidos pelo governo entre 2004 e 2009, oriundo do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), constando de pesquisa realizada no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) acerca da temática (Pires e Vaz, 2012). Esses bancos de dados são integrados através da metodologia de *matching code* (Vaz et al, 2014). Tendo por base parâmetros de avaliação das capacidades burocráticas e políticas estruturadas via metodologia de construção de índices sintéticos, é realizada uma avaliação dos órgãos do governo federal em termos de adequação aos tipos ideais de arranjos sócio-políticos elencados¹⁴.

O sexto capítulo é dedicado a uma análise mais aprofundada e comparativa de Órgãos e Programas elegidos no capítulo anterior tendo por base o grau de sucesso em capacidades políticas e burocráticas. São selecionados quatro Órgãos e quatro Programas para análise, advindos, respectivamente, dos Órgãos com maiores e menores capacidades burocrática e política. Coteja-se, em especial, a trajetória de cada política, tendo por base as diferenças nos respectivos contextos político-institucionais que tanto lhes deram origem, quanto lhes permitiram virar objeto de implementação efetiva. É realizada a análise das principais características de cada política através da aplicação da estratégia metodológica comparativa e a matriz avaliativa construída. Os casos serão analisados em perspectiva, com o objetivo central de se encontrar padrões de arranjos sócio-políticos que sejam específicos a determinada temática ou a alguma outra variável passível de observação. Após esse capítulo, traçamos as considerações finais, buscando sistematizar as principais questões e conclusões do trabalho.

¹⁴ Os órgãos são tomados por unidade de análise principal porque os dados referentes à dimensão das capacidades burocráticas estão disponíveis e desagregáveis até no máximo esse nível. Considera-se, nessa linha, que a situação de dado órgão possa ser tomada por *proxy* da situação dos próprios programas que esses mesmo órgão desenvolve. É realizada uma análise descritiva dos dados, tomando por base recortes específicos, como área temática, homogeneidade e heterogeneidade em termos de capacidade, dentre outras. Estrutura-se, também, um breve modelo de análise de correspondência, de forma a entrever a relação entre as capacidades para órgãos de temáticas diferenciadas. Um breve modelo inferencial é também estruturado de forma a identificar dadas causalidades entre capacidades e resultados em políticas públicas ao longo dos anos considerados.

CAPÍTULO 1 – ESTADO, DESENVOLVIMENTO E PERCURSOS HISTÓRICOS

O colapso do sistema neoliberal tem deixado cada vez mais evidente, ao longo dos últimos anos, a retomada da centralidade do Estado nas políticas de desenvolvimento. O pressuposto dessa recolocação pode ser encontrado nos importantes indícios que a história político-econômica nos fornece acerca do papel do ator nos processos desenvolvimentistas. O objetivo desse capítulo consiste em identificar e analisar esses indícios históricos, cotejando os principais fatores que vêm delineando o agente estatal como elemento importante para a promoção do desenvolvimento. Que papel o Estado tem desempenhado no âmbito da promoção de políticas desenvolvimentistas? Como o ator tem se organizado nesse processo? Para responder a essas indagações, o texto se ocupa de analisar a maneira pela qual os diferentes Estados empreenderam a articulação de recursos e agentes ao longo de sua conformação histórica, chegando, via de regra, a resultados distintos em termos de avanço tecnológico e de desenvolvimentismo. Nesse caso, importa investigar *como* (em que sentido) o Estado vem se transmutando, ao longo do tempo, no papel de agente relevante no âmbito do processo.

O debate está organizado em cinco seções, para além dessa breve introdução. A primeira seção busca demonstrar como o ator foi determinante para a revolução capitalista-industrial das economias atualmente dadas como avançadas, tendo estabelecido, nesse processo, uma relação de caráter dialético com o capitalismo. Os principais elementos levantados como explicativos desse processo são cotejados na análise, em especial, a adoção do sistema liberal e a perspectiva relacional pragmática do Estado com as elites locais para a concretização de seu projeto desenvolvimentista. Na seção seguinte, busca-se analisar a implementação gradual da democracia como elemento conformador desse processo, notadamente no que tange ao formato minimalista do sistema democrático, focado eminentemente na expansão do sufrágio.

A terceira seção busca demonstrar o aumento da participação estatal nas economias em períodos históricos específicos, como nas crises financeiras e, principalmente, em guerras e batalhas. Como ilustração, descreve-se como os gastos governamentais foram incrementados na primeira metade do século XX, tendo por base as duas guerras mundiais que acometeram variados e diferentes países no período. A quarta seção pretende compreender como essa narrativa de atuação proeminente do Estado se conformou para o

caso dos países que são hoje dados por subdesenvolvidos. O subdesenvolvimento é, pode-se dizer, um processo histórico autônomo (Furtado, 2002) e importa cotejar as principais variáveis, elementos e fenômenos que levaram à sua concretização no percurso institucional de diversos países, como no caso daqueles da região latino-americana. A questão a ser respondida aqui concerne em saber os motivos que levaram esses países à condição de subdesenvolvimento mesmo contando com a atuação direta do Estado no processo. A quinta seção é dedicada às considerações finais.

1.1 Desenvolvimento, historicismo e o papel institucional do Estado

A principal questão que norteia a discussão sobre Desenvolvimento concerne ao tipo de envolvimento que o Estado deve ter no âmbito das políticas e/ou das estratégias para sua promoção. A análise da história político-econômica nos fornece dicas de que, na verdade, todos os países que hoje são industrializados e desenvolvidos, precisaram de uma estratégia nacional de desenvolvimento focada na figura estatal como elemento base de realização de suas respectivas revoluções capitalista-industrial. No seu percurso histórico, o Estado não apenas foi determinante nos processos de consolidação desenvolvimentista, ampliando significativamente seu papel no âmbito das políticas adotadas nesse sentido, como também foi, ele próprio, objeto de transformações que se conformaram a partir desses exatos processos.

Tal como nos informa Albuquerque (2013), no âmbito desse movimento, o Estado forneceu a infraestrutura para o desenvolvimento da economia, canalizou recursos para a infraestrutura científica e educacional, estabeleceu políticas industriais, organizou a indústria bélica, organizou a economia de guerra, organizou o sistema monetário e financeiro, proveu serviços sociais e de saúde e desenvolveu outras várias atividades de cunho estrutural que lhe garantiram o posto de interventor e influenciador direto da própria economia capitalista. Esse potencial do Estado de investir e gerar processos desenvolvimentistas teve por base um vetor muito específico que vem lhe servindo de catalisador no âmbito do seu processo de concretização, que é o advento e fortalecimento do capitalismo. Estado e capitalismo vêm mantendo uma relação de cunho dialético no âmbito de sua conformação.

Por um lado, o capitalismo vem, através dos agentes econômicos, transmudando-se em diferentes formatos de acumulação e lucro, geralmente expressas através de crises de

paradigmas que renovam os modelos de apropriação do capital. Por outro lado, o Estado vem acompanhando esse processo, transmutando-se em uma organização cada vez mais dominante no campo econômico, assumindo novas funções e formatos. Há uma relação de compasso e descompasso entre ambos (Albuquerque, 2013), no qual as crises tendem a anteceder a capacidade de resposta política do Estado, mas essa própria resposta tende a gerar novos elementos e mudanças ao processo capitalista, repercutindo diretamente na sua dinâmica operacional.

Essa relação dialética se concretiza basicamente a partir da atuação dos agentes socioeconômicos no âmbito de suas atividades, especialmente as elites empreendedoras liberais, interessadas na segurança para realização de investimentos e na garantia de apropriação dos lucros. Da perspectiva do Estado, os agentes públicos se preocupam com a efetivação do desenvolvimento e com a garantia de realização de seus projetos políticos, tendo por aporte principal a interação com esses próprios agentes. Tomando por base o papel e essa perspectiva de atuação do Estado em prol do desenvolvimento, especialmente no que tange à interação com os agentes socioeconômicos no processo, interessa-nos aqui, como já implícito, muito menos o debate estritamente econômico acerca do envolvimento do ator nesse processo e muito mais as implicações desse último para a sua organização.

Mesmo buscando objetivos e traçando estratégias diferenciadas para o desenvolvimento, os Estados podem acabar adotando políticas fiscais e monetárias semelhantes¹⁵ (Chang, 2002). Assim, adotar tais políticas como critério de diferenciação é estratégia analítica no mínimo improdutiva. Por isso, o envolvimento e o arcabouço de atuação do Estado aqui delineados são aquelas estruturas que o ator cria e/ou mesmo participa para promover o desenvolvimento. É interessante checarmos com pouco mais profundidade o desenvolvimento histórico desse processo, de maneira a entrevermos quais os principais formatos e desenhos que o ator assume ao longo dessa trajetória.

1.1.1 A dialética entre Estado e capitalismo

A análise da perspectiva trazida por Habermas (2012) pode nos fornecer pistas importantes nessa linha, acerca das transformações pelas quais o Estado vem passando nesse

¹⁵ Chang (2002) afirma que Estados Unidos e Japão adotaram, por volta de 1913, políticas fiscais de aumento de impostos de importação semelhantes para proteção de seus respectivos setores manufatureiros, muito embora se caracterizassem por históricos de desenvolvimento tanto do Estado, quanto da nação, significativamente diferentes.

processo. O autor discute as interpenetrações, correlações e mútuas influências que historicamente vêm se conformando entre as esferas do Estado, do mercado e do mundo da vida - sendo essa última passível de tradução, ainda que muito grosseiramente, como sendo a sociedade. No âmbito desse debate, estabelece os critérios e elementos específicos que levariam especialmente a esfera do mundo da vida a sofrer intervenções por parte das demais, repercutindo na sua dinâmica e *status* geral de operacionalização. Nessa linha, traz à baila o conceito de “juridificação”, para mostrar como as relações empreendidas no âmbito social tendem a ser normatizadas muito mais através da hegemonia do poder estatal e das questões afetas à lógica específica do mercado e muito menos em relação à sua própria lógica organizacional.

Para trabalhar esse argumento, Habermas (2012) afirma que o Estado variou significativamente em termos de formato ao longo de sua história. Essa variação teve por base as conexões estabelecidas entre o agente estatal e o mercado, gerando diferenciações e singularidades acerca do binômio Estado-mercado a partir de diferentes processos de juridificação. Dentre as diversas configurações e formatações que esse binômio teria assumido, pelo menos quatro se destacariam ao longo da história: o Estado burguês, formado sob os auspícios do absolutismo dos séculos XVII e XVIII; o Estado de Direito, concernente especificamente à monarquia alemã do século XIX; o Estado de Direito Democrático, difundido sobretudo na Europa e na América do Norte, como consequência das Revoluções Francesa e Americana, especialmente no final do século XIX e início do século XX; e, por fim, o Estado de Direito Democrático e Social, conformado basicamente já em meados do século XX, com o recrudescimento da atuação estatal nos eventos de guerra e de crise financeira que acometem o período.

O Estado burguês seria o resultado do processo inicial de conformação do direito europeu, levando, pela primeira vez na história, à diferenciação entre as esferas do Estado e do mercado. Constituiria sistema gestante da transformação de uma sociedade eminentemente estamental, para uma sociedade de caráter quase exclusivamente capitalista aquisitiva, o que constitui uma mudança de paradigma significativa para a história moderna. A atividade comercial é normatizada sob os auspícios modernos do direito da positividade, generalidade e formalidade. Sua base é construída a partir do conceito de lei e de liberdade individual para a celebração de contratos, trocas, aquisições, alienações, dentre outras atividades próprias ao capitalismo. Assim, a atividade comercial, estabelecida sob a égide da

impessoalidade e normatizada sob a égide da garantia de cumprimento dos contratos, da liberdade de contratar e da igualdade formal, é gradualmente erigida ao longo da existência desse tipo de Estado.

Ao mesmo tempo em que regulamenta as trocas, a juridificação também autoriza a legitimidade e a concentração do uso legal da força por uma entidade única, centrada na figura do soberano. A consolidação da figura estatal nesses termos implica, por um lado, a capacidade do uso da força de maneira legítima por esse ator, que é o único agente autorizado a exercer o poder de ordenamento social através desse meio. Por outro lado, é preciso que se reconheça que, ainda nesse momento, os fins do Estado se confundem sobremaneira com os fins e interesses do próprio monarca. Assim, o uso do poder estatal se concentra basicamente na consecução dos propósitos e preferências desse último. Nessa linha, “O mundo da vida passa a ser o reservatório indeterminado e impreciso do qual a economia e o Estado extraem aquilo de que necessitam para sua reprodução, a saber, o trabalho e a disposição à obediência” (Habermas, 2012:644).

A análise histórica nos revela que um dos primeiros movimentos em torno da concretização da perspectiva do comércio e produção modernos, com repercussões importantes no cenário societal, conformou-se com a Revolução Industrial, levada a cabo na Inglaterra em meados do século XVIII¹⁶. Nesse caso, o Estado cumpriu importante papel na definição das políticas gerais de regulação e incentivo à estruturação e composição do parque industrial (Hobsbawn, 2006). Esse papel se conformaria sobretudo com a Revolução Inglesa¹⁷, a qual, quase cem anos antes, já fornecia as bases para o avanço e a estabilidade do capitalismo e para a adoção de uma política econômica de caráter liberal pelo Estado, possibilitando e fomentando o aumento dos lucros e a expansão dos investimentos pela burguesia. O evento, ocorrido no ano de 1640 na Inglaterra, é considerado a primeira insurreição de caráter burguês no Ocidente.

¹⁶ Consiste na transição de métodos de manufatura da época, passando daqueles eminentemente artesanais, para a utilização de instrumentos mecanizados. Essa passagem provoca impactos significativos na sociedade, especialmente na urbanização e na remodelação das relações de trabalho de uma maneira geral (Guttman, 1994).

¹⁷ Revolução ocorrida no ano de 1640 na Inglaterra, sendo considerada a primeira insurreição de caráter burguês no Ocidente. Grosso modo, parte da burguesia que se beneficiava com a prosperidade econômica do país apoiava sobremaneira o sistema absolutista. Contudo, uma outra parte dessa própria burguesia já não confiava mais na monarquia como protetora de seus direitos de propriedade, investimentos e lucros, passando, então, a sobrepujá-la (Hobsbawn, 2006).

1.1.2 A perspectiva liberal insurgente

A consolidação do Estado burguês a partir, em especial, do século XVII, teria sido base para a estruturação do segundo tipo de Estado trazido à baila por Habermas (2012), concernente ao Estado de Direito, o qual, historicamente, se conforma com a monarquia alemã do século XIX. Os processos de juridificação que levaram à sua estruturação tiveram por base a reclamação de direitos por parte da burguesia, que, ao cabo, adquire direitos subjetivo-públicos efetivamente reconhecidos pelo soberano¹⁸. Esse tipo de Estado já conta com uma prerrogativa decerto mais consistente não apenas de normatização das relações estabelecidas entre a sociedade e o mercado, mas, em especial, das relações que a sociedade estabelece com o próprio Estado. Essa mudança gera impactos importantes nos tipos de interações estabelecidos entre essas dimensões, sendo que a principal delas pode ser descrita como a arregimentação de maior poder por parte da burguesia de uma maneira geral.

A partir de agora, a administração já não pode interferir *contra, praeter* ou *ultra legem* na esfera da liberdade privada dos burgueses. As garantias da vida, da liberdade e da propriedade de pessoas privada já não constituem efeitos colaterais funcionais de um intercâmbio econômico institucionalizado juridicamente em termos de um direito privado; mediante a ideia do Estado de direito, elas adquirem o *status* de normas constitucionais justificadas moralmente, imprimindo sua marca na estrutura do poder como um todo (Habermas, 2012:647).

Segundo Kuhn (1979), esse processo de transição a uma sociedade muito mais normatizada se explicaria pela situação cada vez mais combativa em que se encontrava a burguesia frente ao Estado absolutista. Grosso modo, parte da burguesia que se beneficiava com a prosperidade econômica do país apoiava sobremaneira o sistema absolutista. Contudo, uma outra parte dessa própria burguesia já não confiava mais na monarquia como protetora de seus direitos de propriedade, investimentos e lucros, passando, então, a sobrepuja-la (Hobsbawn, 2006). Os burgueses viram-se obrigados a pleitear a máxima racionalização e delimitação da autoridade legal para que pudessem exercer plenamente suas capacidades na sociedade. O liberalismo surge, assim, a partir das necessidades de determinados grupos sociais, notadamente os agentes econômicos, de garantirem proteção às suas liberdades, tal como no caso da propriedade privada e da acumulação de riquezas (Locke, 2008).

A normatização das trocas comerciais pelo menos garantiria maior segurança institucional à burguesia para a realização de investimentos e, principalmente, para a

¹⁸ Muito embora, vale dizer, os direcionamentos e atividades próprias do Estado ainda estejam sob domínio absoluto deste último.

apropriação dos lucros advindos do processo. Adam Smith escreve justamente nessa época suas principais elucubrações acerca do papel do Estado na economia e na sociedade. Até então, o império da doutrina contratualista do Estado centrava-se nas consequências políticas do comportamento egoístico e racional por parte dos indivíduos. O *Leviatã* de Hobbes, por exemplo, é dado justamente como o elemento chave para se compreender a possibilidade de vida em sociedade tendo por base as sanções ao comportamento egoístico e à cessão de parte da liberdade dos indivíduos em nome do bem comum.

Segundo Hirschman (1977), o que Smith faz à época é justamente deslocar o foco das consequências políticas do comportamento racional, para uma justificativa desse *modus* de agir em termos econômicos. O ser humano seria dotado de uma necessidade básica de buscar a melhoria de sua situação e de seus bens, mas essa busca teria por balizador um componente eminentemente econômico. Como a própria condição física do homem é limitada em termos de necessidades, seu impulso motivador de vida seria, na verdade, a busca da fama, do governo, do reconhecimento como modelo pelos demais indivíduos.

Qual é finalidade da avareza e da ambição, da busca de riqueza, do poder e da perseverança ? (...) De onde surge a competição que impregna todos os diferentes tipos de homens e quais são as vantagens com que contamos frente ao importante objetivo da vida humana que chamamos de melhoria de nossa condição ? Ser percebido, ser objeto de atenção, ser observado com simpatia, com complacência e estima, são todas as vantagens que podemos perceber a partir daí. É o diferente, não a facilidade ou o prazer, o que nos interessa (Smith *apud* Hirschman, 1977:108).

Tendo por base o impulso econômico de cada indivíduo em busca de melhoria das condições de vida, Smith argumenta que o desenvolvimento da própria sociedade se daria a partir desse processo. A busca individual por melhorias, ainda que egoisticamente, levaria, ao cabo, à plena realização econômica do próprio conjunto social, desde que ao mercado fosse possível o funcionamento livre, isto é, sem intervenções estatais e/ou de quaisquer instituições análogas. Nessa linha, o autor se aproxima parcialmente à perspectiva de Locke (1998), segundo o qual o bem comum também adviria do conjunto de comportamentos individuais frente a uma institucionalidade específica capaz de lhes prover ordem, que seria o Estado. A diferença de Smith é que ele coloca toda a sua ênfase, na verdade, no funcionamento do mercado como motor do processo de desenvolvimento e melhoria das condições socioeconômicas.

Esse processo de melhoria se daria de forma inconsciente pelos indivíduos. No âmbito de suas atividades, cada pessoa não teria consciência exata de que o conjunto de suas ações

resultaria na melhoria da própria coletividade. Rousseau (1997), por exemplo, argumentava que o Estado seria o elemento fundante da perspectiva social, já que as atividades de comércio e de troca levariam os homens fatalmente à competição e, com isso, à desordem. Assim, para o autor, tal como em Locke, o Estado adquire uma faceta de significativa importância para a organização da própria sociedade. Smith, a seu turno, enfatiza o papel periférico do agente estatal, que é preterido à dinâmica fundamental e natural da sociedade, elemento que embasa a idéia da “mão invisível”. “Nessa sociedade, baseada nos ‘direitos naturais’ dos indivíduos, é o indivíduo que é o portador da melhoria não intencional da condição social, bem como da coesão social deliberada. Os indivíduos, para Smith, são seres inerentemente sociais” (Carnoy, 2013:42).

Se a sociedade é passível de uma auto-regulação, como afirma Smith, é interessante notar que, na verdade, o papel do Estado ainda não é completamente descartado pelo autor, como era de se esperar. Para ele, o agente estatal deveria ser considerado o elemento normatizador, o fornecedor da base legal a partir da qual os indivíduos estariam seguros para agir economicamente e, com isso, obter os benefícios de suas ações. O que o autor desejava conceber, a partir dessa ideia, era um Estado capaz de utilizar o devido processo legal para criar uma economia de mercado fora do *status quo* mercantilista, semifeudal e dominado pelos proprietários de terra (Carnoy, 2013). O espaço periférico e pouco interventor que o autor concebe ao Estado se dá, nessa linha, muito mais em função de uma tentativa de abolição do Estado mercantilista, naturalmente interventor, do que de uma repulsa apriorística e/ou enraizada à figura estatal como posicionamento inicial.

Assim, tanto o Estado burguês que se conforma na Inglaterra absolutista do século XVIII, quanto o Estado de Direito que se conforma na Alemanha monárquica do século XIX, tem por base uma perspectiva de juridificação que provoca uma remodelação de paradigma no binômio Estado-mercado. De um lado, o Estado ainda controla efetivamente o uso legal da força e, principalmente, todo o direcionamento da sociedade em termos de gestão e administração de recursos. Por outro lado, o mercado, através de suas influências e impactos na sociedade, não apenas é regulamentado, mas adquire determinado poder tanto de se salvaguardar de investidas sobremaneira autoritárias do agente estatal, quanto de demandar direitos e elementos de interesse próprio a esse último.

Nesse sentido, o período que vai do século XVII ao século XIX é o berço, pode-se dizer, da conformação de uma experiência inédita de inter-relacionamento entre as esferas do

Estado e do mercado que pode ser tida como marcante na história. O Estado se organiza burocraticamente, tornando-se gradualmente uma entidade forte e capaz de manejar as dimensões tanto do mercado, quanto da sociedade. Essa organização, que já estava sendo concretizada no Estado burguês, tende a ser conformar sobremaneira no Estado de Direito, exatamente porque o sistema normativo vigente confere poderes também às demais esferas de ação, especialmente à econômica, pela parte da burguesia. A juridificação dos processos de acumulação levaria a uma situação de maior segurança, por parte da burguesia, para arriscar sua riqueza com fins de investir e gerar ainda mais riqueza.

1.2 Soberania popular e extensão do sufrágio

Ao mesmo tempo em que se observa esse movimento de fortalecimento do Estado, também se fortalece um movimento de conformação do liberalismo como sistema político-econômico central à inter-relação entre as esferas do mercado, do Estado e da sociedade. É verdade que o liberalismo emerge já na Inglaterra do século XVIII, mas não é difícil imaginar que o surto de juridificação trazido pelo Estado de Direito tendeu a lhe conferir significativa força de consolidação, expansão e crescimento. Esse surto de juridificação e o fortalecimento liberal culminam, gradualmente, ao longo do século XIX, com a conformação de outra tipologia de Estado trazida à baila por Habermas (2012): o Estado de Direito Democrático.

Esse tipo de Estado teria sido gestado a partir das Revoluções Francesa e Americana, que se concretizam ainda no século XVIII¹⁹. No caso americano, ainda no período colonial,

¹⁹ A ideia de “ondas de democratização”, encontrada em Huntington (1994), pode nos ajudar a compreender esse fenômeno. O autor sugere que, na verdade, sistemas democráticos emergiram e foram suprimidos por sistemas não-democráticos ao longo da história dos países. A primeira delas teria sido a mais longa onda, durando de 1828 a 1926. Iniciou-se, segundo Huntington, com as Revoluções Francesa e Americana. A esta primeira onda, adviria uma onda reversa, com o advento de regimes ditatoriais, como o fascismo italiano e o recuo de instituições democráticas. Esta fase ocorreu principalmente entre os anos de 1920 e 1930, quando também Hitler acedeu ao poder na Alemanha e iniciou a estruturação de seu “Reich” e países como Brasil, Argentina, Uruguai, Portugal e Grécia sucumbiam a regimes ditatoriais e golpes militares específicos. Depois da Segunda Guerra Mundial, uma segunda onda de democratização teria ocorrido, principalmente entre os anos de 1943 e 1962 (Huntington, 1994:28). A vitória dos Aliados teria propiciado a ocupação dos territórios dos componentes da Tríplice Entente e a possibilidade de levar o sistema democrático até suas populações. No início da década de 60, iniciava-se aquilo que Huntington denominou de a segunda onda reversa (Huntington, 1994:30). Na Ásia, países como Filipinas, Coreia, Indonésia e Índia eram dominadas por sistemas ditatoriais entre os anos de 1960 e 1975. Na Europa, Grécia e Turquia, por exemplo, voltavam a ditadura a partir de 1960. Além disso, como já demonstrado, também nesta época os países da América Latina sucumbiam a regimes desta estirpe. No final da década de 70, os países da região entravam numa fase que Huntington denominou de a terceira onda de democratização. Esta terceira onda teria se iniciado principalmente na Europa Meridional, com a derrocada do regime militar grego e teria se expandido principalmente com o enfraquecimento dos regimes militares na América Latina. Enfraquecimento este que consubstanciava-se, de forma geral, na presença cada vez maior de três elementos especificados: proteção das liberdades individuais; possibilidade de escolha dos decisores; e um Estado aproximado dos indivíduos. Fatores que foram usualmente expressos numa demanda corrente por democracia, consubstanciada na expansão do sistema vencedor da Guerra Fria e tomada como referência ideológico-normativa em conjunção clara com a expansão do receituário neoliberal (Guiddens, 2000).

Sylla (1992) descreve como, por um lado, o crescimento econômico das colônias já era significativo no período e como, por outro lado, essa dinamicidade impactou diretamente o sistema monetário então vigente, apoiado eminentemente nas trocas comerciais por metais (ouro e prata). As administrações de algumas colônias, como a de Massachussets (dada como a mais dinâmica), começaram a emitir títulos de dívida de longo-prazo como forma de arrecadar fundos e financiar, por exemplo, os esforços de guerra contra a Metrópole²⁰. Embora tenha sido logo fechada pela Inglaterra, a iniciativa avança pelas demais colônias nos anos seguintes, até culminar no esforço de Guerra da Independência de 1776, em grande parte financiado com títulos de longo-prazo governamentais.

Observando essa dinâmica operacional dos Estados Unidos, List (1890) afirma que o país conseguia se desenvolver economicamente porque era capaz de proteger sua indústria nascente. Segundo o autor, à época, a Inglaterra adotava uma postura comercial com os demais países que favorecia a sua crescente atividade manufatureira. Seria interesse do Estado inglês que os demais Estados não se industrializassem, mas, antes, se especializassem cada vez mais na produção de bens primários, de baixo valor agregado. Os Estados Unidos adotaram uma postura econômica protecionista e de incentivo financeiro à consolidação de seu parque industrial, favorecendo a produção interna em substituição às importações dos produtos ingleses.

Seja pela Revolução Francesa, seja pela Americana, fato é que ambas promovem um movimento de fortalecimento do liberalismo como sistema político-econômico estatal. A incidência da democracia se dá em função da crescente efervescência da classe trabalhadora ao longo do processo de industrialização. James Mill, por exemplo, escreve justamente na época em que as revoluções capitalista-industrial da Inglaterra e de outros países, como os EUA, estão em seu ápice, aplicando, à política, a lógica econômica suscitada por Smith (Bain, 2006). A situação social que se conformava nessas sociedades parecia levar a uma ruptura na coesão social, levada a cabo por um conflito de classes que emergia objetivamente entre patrões e empregados. Mill afirmava que, nesse contexto, o papel do Estado deveria ser reforçado em torno da manutenção da ordem e das condições institucionais para segurança do mercado.

²⁰ Além de possibilitar o equacionamento de outros elementos e problemáticas, claro, como a concretização de uma estrutura socioeconômica que fosse capaz de lidar com os desafios demográficos, tecnológicos, produtivos e de serviços que já se apresentavam pela dinamicidade da economia local (Sylla, 1992).

Para o autor, a alguns indivíduos se deveria delegar maior poder sociopolítico do que a outros, de maneira a garantir as ordens social e econômica. Mas a consolidação desse poder deveria se estruturar como função da vontade da própria sociedade. Os indivíduos deveriam ser protegidos das investidas do Estado (tal como afirmava Smith) e, para isso, importava a concretização de um sistema que lhes possibilitasse retirar do poder aqueles governos que eventualmente fossem repressores ou mesmo capazes de afetar sobremaneira o livre funcionamento do mercado. O primeiro objetivo social, assim, era constituir-se como legislativo, posto que a própria divisão das esferas decisórias do Estado já implicaria um dado “ataque” aos poderes máximos do soberano. Mas essa seria apenas uma fase de transição:

A lógica interna da ideia liberal, assim como a necessidade social, tinha como finalidade submeter o poder executivo aos representantes do povo e eliminar, assim, a monarquia para converter o Estado autoritário numa comunidade legal, desprovida de poder. O Parlamento constitui a instituição central do Estado liberal. (Kuhnl, 1979, p.243)

A legitimidade para decidir questões vinculatórias seria resolvida pelo artifício à representação política, através de indivíduos escolhidos pelo próprio povo, isto é, por aqueles próprios indivíduos que seriam afetados diretamente pelas decisões tomadas. Nesse contexto, as leis só prevalecem dada a existência de um entendimento coletivo, democraticamente assegurado, de que elas expressam um interesse geral e de que todos os interesses poderiam concordar com ela (Habermas, 2012:647). A juridificação do processo de legitimação, assim, é conformado a partir da definição do legislativo, concretizado sob a figura do Parlamento, como estrutura capaz de prover governabilidade através da divisão e separação de prerrogativas decisórias formais.

O Parlamento não se caracterizaria pelo poder, pela imposição de vontades e ideias, tal como a lógica própria do autoritarismo. Na verdade, ele seria um espaço destinado ao debate, à argumentação, à proposição e discussão de ideias, à persuasão, enfim. “Intentava-se, com ele, encontrar, de comum acordo, o razoável e o útil sem ter que empregar a força, com argumentos racionais e em discussão pública” (Kuhnl, 1979:243). Assim, o liberalismo considera o Parlamento não apenas como um órgão que teria condições e poderes de controlar e vigiar as ações do Executivo, configurando um dado equilíbrio entre ambas as instâncias. Na verdade, essa esfera deliberativa é vista, na visão liberal, como um poder supremo, constituído pela vontade e pelos representantes do povo (North e Weingast, 1989).

Mas essa vontade do povo foi, pelo menos em princípio, fonte, na verdade, de críticas e preocupação por parte das elites nacionais. O Estado de Direito Democrático teve, em sua origem, a restrição à participação popular, como a abertura do sufrágio, por foco central de sua configuração. O próprio James Mill, muito embora creditasse à democracia a possibilidade de estabelecimento de coesão social e ao desenvolvimento da sociedade, afirmava que, na verdade, apenas a alguns indivíduos específicos deveria ser atribuído o direito de votar e ser votado. A base teórico-analítica dessa linha de crítica à participação da massa no governo estaria centrada, em boa medida, nas considerações de Weber (1978) à concepção de soberania popular proposta por Rousseau (1997), segundo o qual esta soberania se concretizaria na participação direta dos cidadãos no governo.

Rousseau (1997) afirmava que o poder soberano do povo não poderia ser delegado, já que sua origem residiria na vontade dos indivíduos, considerada como fonte própria de ação e decisão. A autonomia dos indivíduos para formular suas próprias decisões e preferências era algo que devia ser sumamente protegido em determinada sociedade. Se, então, a vontade fosse delegada, também o seria a própria autonomia e os indivíduos ficariam à mercê dos julgamentos, decisões e vontades de outros indivíduos. A perspectiva do autor de *Do Contrato Social* é, assim, de participação direta dos cidadãos nos processos decisórios, ainda que suas preferências fossem formuladas num âmbito estritamente privado (Manin, 1997).

Weber (1978) problematiza de forma objetiva a questão da soberania popular tendo por base a separação entre a população e formas complexas de administração. A concepção defendida pelo autor é de que estaria em curso uma expansão inevitável da própria burocracia estatal e econômica, necessária à própria condução da vida social em um contexto de modernidade. O aumento da complexidade administrativa em sociedades modernas constituiria uma crescente especialização e complexificação dos conhecimentos exigidos para a ocupação dos cargos públicos. Nessa linha, "...o comportamento racional em termos de fins deixa de ser importante: a partir de agora, o que interessa em primeira linha é a contribuição funcional que os programas, os cargos e as decisões, os elementos e os Estado podem dar para a solução de problemas do sistema (Habermas, 2012:555).

A complexidade social, conformada na complexidade da própria máquina administrativa, levaria à necessidade de maiores conhecimento e especialização técnica para a sua gestão. Isso exigiria que funcionários aptos a trabalhar nas funções públicas fossem cada vez mais especializados em suas próprias funções. Assim, a seleção dos indivíduos que

comporiam a organização estatal deveria ser embasada em critérios muito mais técnicos, relativos ao saber e à especialização do conhecimento, do que em critérios outros, tais como a escolha popular. O significado da democracia advinha exatamente dessa constatação: concerniria à igualdade formal dos direitos políticos, conjuntamente a uma necessária e urgente redução do escopo da soberania popular.

Os principais defensores modernos de uma perspectiva decisória governamental estrita são autores que datam principalmente do final do século XVIII e início do XIX. Uma das obras à qual se pode aludir o caráter de *clássico* nesta temática é aquela que reúne uma coletânea de artigos publicados nos principais jornais de *New York* à época. O objetivo principal dos textos, cuja autoria é atribuída a pensadores como Hamilton, Madison e Jay, era desenhar a melhor maneira pela qual se empreenderia a união das ex-13 colônias americanas²¹. A junção destes textos deu origem ao clássico “O Federalista”.

Liberais conservadores, estes autores teceram como problemática a participação popular no governo pressupondo ser a democracia um tipo de governo no qualurgia-se a defesa de uma igualdade que não se restringia ao âmbito político, mas era extrapolada também para o âmbito social. Os indivíduos teriam uma tendência natural à busca deste tipo de igualdade e, ao arregimentarem o poder, isto é, ao exercerem a soberania popular (em sua plenitude), empreenderiam esforços neste sentido, minando as liberdades individuais em favor da coletividade. Democracia, neste sentido, implicaria, no limite, um sistema *quasi* tirânico, na medida em que favoreceria este próprio fator, qual seja, a onipotência do todo sobre o indivíduo singular, denominado frequentemente de *tiranía da maioria*.

Madison, no volume 10 da obra, o volume mais famoso e conhecido dentre a compilação de estudos, expressa um dado repúdio à participação popular nas tomadas de decisão de regras vinculantes ao empreender uma diferenciação entre *República* e *Democracia* – exacerbando a primeira como melhor forma de governo. Esta diferenciação poderia ser empreendida sobre pelo menos dois pontos, segundo artigo originalmente publicado já pelos três autores do “Federalista” em 1787. Primeiro, em sua vastidão e no maior número de cidadãos com o qual contaria; segundo, ao invés de atribuir a todos estes

²¹ Textos diversos da época, escritos por desde filósofos até importantes tomadores de decisão de tendências liberais, expressavam a aprovação por um tipo de governo no qual o povo não estivesse presente em seu processo decisório. A justificativa era a urgência de se evitar o estabelecimento de um hipotético caos que a consubstanciação deste fato poderia trazer. Este caos, ou esta desordem potencial, tem relação direta com os próprios prospectos liberais que embasavam esta defesa, principalmente aqueles relacionados à defesa da igualdade na liberdade.

indivíduos o poder de decidir, este seria delegado a um pequeno número de indivíduos escolhido pelos demais. Segundo os autores:

O efeito desta segunda diferença é de depurar e de aumentar o espírito público, fazendo-o passar por um corpo escolhido de cidadãos, cuja prudência saberá distinguir o verdadeiro interesse da sua pátria e que, pelo seu patriotismo e amor da justiça, estarão mais longe de o sacrificar a considerações momentâneas ou parciais. **Num tal governo, é mais possível que a vontade pública, expressa pelos representantes do povo, esteja em [maior] harmonia com interesse público do que no caso de ser ela expressa pelo povo mesmo, reunido para este fim** (Hamilton et al., 1985:98 – grifo nosso).

A consideração do sistema republicano como superior ao sistema democrático repousaria na presença da variável representação como alicerce base de manutenção da ordem social em determinada sociedade. A deliberação própria aos processos de tomada de decisão seria muito mais eficiente em grupos relativamente pequenos face à garantia de não se darem, nas palavras dos autores, *em assembleias tumultuadas, nas quais a imprudência do orador ou da tribuna tenderiam a ser a regra* (Hamilton et al., 1985:100). O “bom” uso da razão, neste sentido, estaria condicionado a grupos menores, o que implica dizer, por outro lado, que processos deliberativos ocorridos em grupos relativamente maiores tenderiam à irracionalidade. E, segundo os autores, esta irracionalidade estaria ainda muito mais acrescida caso os componentes destes grupos fossem o próprio povo, sujeito à manipulação e à fácil persuasão, recaindo no próprio risco da *tiranía da maioria*²².

Essa concepção do sistema democrático pode ser entrevista na perspectiva de Schumpeter (1976), premente à substituição da noção de democracia enquanto soberania popular pela idéia de democracia enquanto *método*. Democracia, neste caso, seria entendida como um certo tipo de arranjo institucional que possibilitaria alcançar decisões políticas, o qual seria baseado principal e basicamente em processos de escolha de representantes políticos²³. A participação, nesta linha, seria restrita ao ato eleitoral – ao ato da produção de governos – e os cidadãos apenas selecionariam, dentre uma miríade de competidores, aqueles que tomariam as decisões políticas²⁴ (Schumpeter, 1976).

²² Vale lembrar, desde já, que, quando os autores se referem à proteção de grupos minoritários, mister fazer uma leitura devida pontual desta proteção. Na condição de liberais, as minorias que deveriam ser protegidas, em sua visão, seriam as minorias proprietárias, aquelas que, em função de decisões tomadas irracionalmente pelas massas, assim como por causa da tirania da maioria, poderiam ter ameaçadas as suas propriedades de forma iminente.

²³ É válido lembrar que uma das justificativas para o governo representativo, como já dito, fora não apenas a questão óbvia de escala colocada pelas grandes extensões territoriais dos Estados liberal-democráticos. Fora, também, uma convicção de que os representantes eleitos poderiam chegar de maneira mais lúdica e fruída aos interesses gerais do que os próprios cidadãos, “fechados demais na contemplação de seus próprios interesses particulares.” (Bobbio, 2006:34).

²⁴ Muitos autores, ao longo da tradição democrática, postularam estudiosos como Schumpeter de elitistas, justamente por não considerarem o “povo” na política.

A justificativa de Schumpeter (1976) para essa formatação da democracia reside em sua interpretação da sociedade como um todo. Primeiramente, a ideia de bem comum seria pura falácia, pois os parâmetros para determinação dessa condição seriam, na verdade, variável para cada indivíduo. Segundo, mesmo que todos os indivíduos fossem capazes de, eventualmente, agir a partir de um critério de racionalidade e parâmetros de avaliação similares, não haveria garantia alguma de que as ações políticas resultantes desse movimento seriam passíveis de consideração como a vontade coletiva, ou a vontade do povo. Terceiro e último, os cidadãos seriam mal informados e, principalmente, pouco interessados nos assuntos políticos, a não ser naqueles assuntos que lhes potencialmente afetassem diretamente.

Dessa forma, o cidadão típico desce a um nível inferior de desempenho mental tão logo entre no campo político. Ele argumenta e analisa de uma maneira que nós prontamente reconheceríamos como infantil dentro da esfera de seus reais interesses. Ele torna-se novamente um selvagem. (Schumpeter, 1976:262).

Schumpeter transpõe para a esfera política a lógica de mercado explícita na concepção liberal clássica no que concerne à ação individual. A noção de vontade geral seria, assim, substituída pela noção de pluralidade de vontades e consensos seriam obtidos através da agregação das diversas preferências individuais. A superação do empecilho colocado pela questão da “irracionalidade das massas” se daria, assim, através da limitação da sua participação na política ao ato da produção de governos – isto é, ao voto. Para que o Estado funcionasse efetivamente, algumas condições seriam prementes (Carnoy, 2013:53): a) o material humano da política deveria ser de qualidade suficientemente elevada; b) o âmbito efetivo das decisões políticas não deveria ser muito ampliado, isto é, muitas decisões deveriam ser tomadas por especialistas, competentes fora da legislatura; c) o governo democrático deveria dirigir uma dedicada burocracia, um poder por si só; d) os eleitores e legisladores deveriam ser invulneráveis à corrupção e exibir autocontrole na sua crítica ao governo; e e) a competição pela liderança exigiria uma grande capacidade de tolerância pela diferença de opinião.

A despeito dessa necessidade de manutenção da massa fora da política, através da adoção, em especial, de uma democracia minimalista, o desenvolvimento e a concretização do Estado de Direito Democrático liberal foi importante para o próprio desenvolvimento do capitalismo. Afinal, as relações comerciais atingiram um nível significativo de normatização e regulamentação, garantindo segurança na sua operacionalização, bem como a manutenção

de dado controle do Estado pela elite (ainda que não mais tomado como objetivo último ou prioritário desse grupo). Dentre essa narrativa, o século XX presencia, especialmente no seu início, o surgimento gradual de outro fenômeno que impactaria o processo, que é o corporativismo.

O corporativismo deriva de uma leitura dos modos de relacionamento estabelecidos entre grupos e/ou associações privadas diversas e o Estado como forma de fazer valer determinados interesses particulares (Diniz, 1994, 1996). Segundo Schmitter (1974), o corporativismo seria um sistema de intermediação de interesses no qual os diversos grupos sociais são organizados hierarquicamente em categorias específicas que detêm o monopólio da representação de determinado setor produtivo, ou categoria produtiva, frente ao Estado. A grande questão é que a interação só se concretiza quando este último ou autoriza e regulamenta de forma criteriosa a formação destas categorias, ou as cria por iniciativa própria²⁵. Assim, o Estado não apenas penetra, mas controla pelo menos três importantes aspectos da vida social: o econômico, o social e o político, capitalizando e/ou dirimindo eventuais conflitos *a priori*, através de sua atuação de agente regulamentador²⁶.

A lógica corporativista teria sido a resposta à instabilidade da lógica pluralista liberal no que tange à capacidade dos indivíduos de efetivamente obter controle do Estado. Face à crescente modernização e multiplicação dos grupos de interesse, como o caso dos trabalhadores e a formação de sindicatos e organizações de representação setoriais (Habermas, 2012), os conflitos sociais em torno do poder governamental aumentavam significativamente, chegando em seu ápice já no início do século XX. Assim, o fenômeno corporativista deveria ser visto, segundo Panitch (1980), como um elemento criado dentro da própria lógica liberal, como “uma estrutura política dentro do capitalismo avançado, que integra os grupos de produtores socioeconômicos organizados através de um sistema de representação e de interação mútua cooperativa a nível de liderança, de mobilização e de controle social a nível do povo” (p. 173).

²⁵ Nas palavras de Schmitter (1974), o corporativismo é “um sistema de representação de interesses no qual as unidades constitutivas estão organizadas em um número limitado de categorias únicas, obrigatórias, não competitivas, organizadas hierarquicamente e diferenciadas funcionalmente, reconhecidas ou autorizadas (se não criadas) pelo Estado, que lhes concede deliberadamente o monopólio da representação no interior de suas respectivas categorias em troca do controle, seleção de lideranças e subsídios.” (Schmitter, 1974:100 – tradução nossa).

²⁶ O grande exemplo desta perspectiva no Brasil ocorreu no governo de Getúlio Vargas, principalmente ao longo dos anos 30, quando foram regulamentadas e criadas diversas categorias funcionais principalmente no plano econômico – já que o país estava em pleno processo de industrialização na época. Para maiores detalhes sobre isso, ver: DINIZ, Eli. **Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930/45**. 1979. Disponível em: <http://neic.iuperj.br/textos/O%20Legado%20da%20Era%20Vargas-semin%C3%A1rio.doc>. Também a obra de Nunes (1997) é esclarecedora neste sentido.

A suposição de Panitch (1980) é de que o papel do Estado num cenário corporativista é acentuado pela sua tendência a inculcar os interesses e preferências dos grupos sociais que lhe dominam em determinado momento histórico. A ação estatal tenderia, assim, a beneficiar determinados grupos sociais, notadamente aqueles mais centrados nos seus próprios objetivos. Nesse sentido, o próprio Estado seria uma entidade corporativa, cujas atividades teriam características inerentemente perfeitas nessa linha. Aos demais grupos, caberia a luta e a busca pelo controle do governo com fins de satisfazer aos seus interesses e preferências, logrando, com isso, obter os resultados eventualmente almejados²⁷.

O período que vai do século XVIII ao século XX testemunha, como visto, importantes mudanças e transformações da figura estatal e de seu inter-relacionamento com o capitalismo. No âmbito desse percurso, o ator assumiu desenhos e formatos diferenciados: o Estado liberal burguês, complementado pelo Estado de Direito Alemão, passando pelo Estado de Direito Democrático, pela perspectiva pluralista e, por fim, aportando à perspectiva corporativista. Estado e mercado, assim, vêm mantendo uma verdadeira relação de simbiose, sendo que fica claro que o papel do agente estatal tende a aumentar de maneira significativa ao longo desse processo. De uma instituição garantidora do ambiente institucional para o livre funcionamento do mercado, tal como proposto por Adam Smith, o ator torna-se o foco da resolução do conflito social advindo da própria lógica de mercado, proporcionando o desenvolvimento socioeconômico a partir dos interesses e vieses de uma pluralidade de grupos sociais, cada qual buscando o exercício do poder estatal.

O peso do Estado é, assim, cada vez maior e, ao longo especialmente da primeira metade do século XX, essa tendência apenas se faz recrudescer. O ambiente político-econômico que caracteriza o período, dotado de crises financeiras graves (como a de 1929) e de duas guerras mundiais, fazem com que o Estado esteja cada vez mais envolvido no controle do mercado e dos projetos desenvolvimentistas. Pode-se dizer que esse movimento encontra

²⁷ Importa documentar que, no período pós-ditatorial, já na fase democrática do Brasil, principalmente ao longo dos anos 90, porém, Nunes (1997), em seu estudo sobre diferentes “gramáticas sociais” desenvolvidas no país, afirma que um outro padrão de relacionamento entre Estado e sociedade estaria sendo sociopoliticamente processado. Este padrão se ligaria mais à concepção daquilo que, na literatura especializada, se convencionou chamar de *neocorporativismo*, ou *corporativismo societal*. Para Labra (1999), o neocorporativismo seria um sistema inverso ao corporativismo estatal principalmente pelo fato de que as associações e/ou grupos são livres para estabelecer, ou não, relações com o Estado (Diniz, 1996). A inversão de lógica, nesta linha, se dá, assim, pela atribuição de uma perspectiva de autonomia a estes atores e pelo reconhecimento de que, na verdade, *eles* penetram o Estado na qualidade de representantes de determinados setores, interesses e/ou temáticas funcionais, ante a concepção inversa anterior, o corporativismo estatal (Diniz e Boschi, 1991). O Estado não cria as categorias gerais de representação monopolística, mas, antes, os próprios agentes atuam na qualidade de representantes, a partir, basicamente, de um auto-julgamento e da atribuição de objetivos próprios – ainda que, geralmente, sob o auspício ou por respaldo de políticas governamentais específicas (Labra, 1999).

seu ápice já na metade do século, após a segunda guerra mundial, com a eclosão, ainda que gradual, de uma nova tipologia de Estado, seguindo a lógica proposta por Habermas (2012): o Estado de Direito Democrático Social.

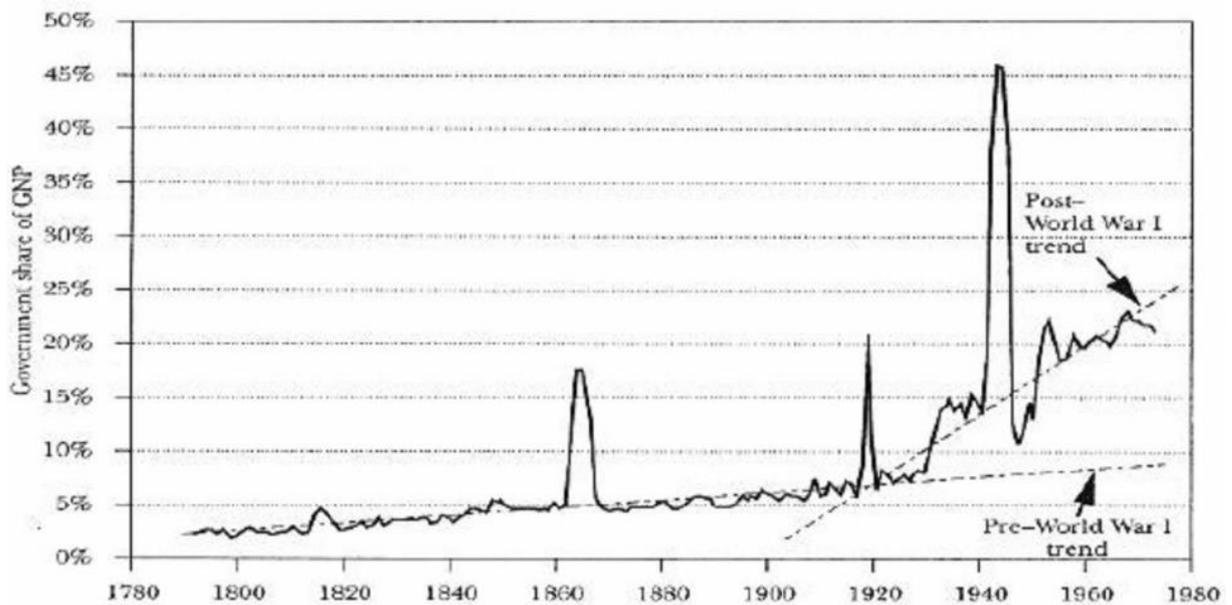
1.3 Metamorfose institucional e o peso do Estado

O Estado de Direito Democrático Social se caracteriza pela intervenção do agente estatal não apenas na seara econômica, mas, também, na social. O ator assume funções protetivas de direitos sociais da sociedade, provendo serviços nesse sentido, especialmente nas áreas da saúde, educação e assistência social. Sua fundação advém, em especial, dos significativos incrementos de participação do Estado na economia advindos das duas guerras mundiais da primeira metade do século XX. Notadamente, a indústria bélica e de guerra vêm cumprindo papel central na conformação desse tipo de incremento de ação estatal, na verdade, ao longo de toda história. Sylla (1999), por exemplo, descreve a criação de um mercado de capitais após a Guerra da Independência dos EUA. Além disso, como já descrito no histórico do país, mesmo durante o período colonial, o Estado passara a emitir bônus governamentais, cujo fim básico era o financiamento dos seus esforços de guerra.

As guerras mundiais do século XX, em função de sua proporção e duração, parecem ter acentuado sobremaneira o fenômeno de correlação entre o recrudescimento da dimensão estatal-financeira e os cenários de conflito armado. Na Primeira Guerra, por exemplo, Geisst (1999) relata que o governo norte-americano realizou emissões de títulos da dívida, sendo que seu volume passou de aproximadamente R\$ 350 mil (trezentos e cinquenta mil dólares) em 1917 para mais de US\$ 11 mi (onze milhões de dólares) no ano de 1919. Em apenas dois anos, portanto, a captação financeira do governo deu impressionante salto de milhares de dólares, tendo por base a necessidade de financiamento da guerra. A Segunda Guerra Mundial se conforma por fenômeno semelhante: nesse caso, as emissões de títulos saltaram de US\$ 11 bi (onze bilhões de dólares) em 1944 para mais de US\$ 53 bi (cinquenta e três bilhões de dólares) apenas um ano depois, em 1945. Em ambos os momentos, o governo fazia um esforço de guerra de requisitar às companhias privadas que não emitissem títulos, de maneira a não concorrer com aqueles de origem pública. Esforço que se conformou como um dos maiores da história nesse sentido (Geiss, 1999).

A acentuação do papel do Estado na economia, especialmente em períodos de guerra, fica ainda mais patente ao se perceber que, mesmo após o fim dos conflitos, os níveis de gastos e investimentos dos Estados geralmente não voltam aos níveis anteriores ao fenômeno. O caso dos Estados Unidos é patente nesse sentido (Gráfico 1). Após os conflitos, o perfil de gastos do país sofre uma mudança substancial, sendo que, além de não retornar aos níveis pré-guerra, adquire tendência de aumento e crescimento ao longo do tempo.

Gráfico 1 – Percentual dos gastos governamentais em relação ao Produto Interno Bruto dos Estados Unidos da América – EUA, 1780-1980



Fonte: Atack e Passell (1996) *apud* Albuquerque (2013)

Além da importância do elemento bélico como incremento à participação do Estado na economia, Atack e Passell (1996) afirmam haver tendência de que isso também ocorra em períodos de crise financeira, nos quais os Estados geralmente aumentam sua presença na seara do mercado. Movimento que também pode ser observado exatamente ao final da Segunda Guerra Mundial²⁸. Nesse momento, a situação da economia mundial era de debilidade, agravada pela significativa destruição da maioria dos países do continente europeu, em especial França e Inglaterra, até então dados como importantes articuladores da

²⁸ Politicamente, após o episódio do Grande Conflito na Europa, o jogo político-econômico internacional pautou-se por uma complexa estrutura em princípios de definição. O cenário que daí emergiu, pode-se dizer, caracterizou-se por um reordenamento dos padrões e das dinâmicas de relacionamento entre os agentes nele presentes. Politicamente, os Estados Unidos (EUA) e a União Soviética emergem como potências mundiais, configurando uma estrutura bipolar no sistema. Considera-se que a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) foi uma tentativa dos atores no sentido de criar condições para dar trato político a problemas de coordenação internacionais, fruto do medo da ocorrência de novos conflitos no cenário (Santos Filho, 2004).

própria estrutura econômica global. Os fluxos de capitais, nessa época, tendiam basicamente à reconstrução do lugar, num movimento cujas concrectude e princípios se consubstanciariam sob pelo menos dois importantes processos. O primeiro, relativo ao advento do chamado Plano Marshall, elaborado pelos EUA com vistas a prover financiamento à Europa para sua reconstrução. Concebido e implantado a partir de 1947, o Plano teve a duração total de quatro anos fiscais, concretizando-se de 1948 a 1951, tendo sido capaz de transferir, no total, pouco mais de US\$ 13 bi (treze bilhões de dólares)²⁹ aos principais países europeus, como França, Inglaterra, Itália e até mesmo a Alemanha.

O segundo processo concretizado no período teve por base a estruturação geral da ordem econômica de Bretton Woods, através da criação de dois organismos cuja relevância se acentua até os dias de hoje: o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Ambas, vale dizer, consubstanciam-se como instituições fomentadoras do Desenvolvimento através da transferência de recursos via condicionalidades específicas impostas aos países, notadamente no sentido da busca por ajuste fiscal e pelo equilíbrio macroeconômico.

De acordo com Stiglitz (2000) e Sachs (2000), os EUA difundem, nesse momento pós-guerra, um discurso alicerçado no multilateralismo, tendo por aporte tanto o Plano Marshall, quanto o sistema de Breton Woods. À época, o país já era uma “máquina produtiva formidável e incessante, sem precedentes na história” (Esteva, 2000:59) e todas as instituições criadas naqueles anos tenderiam a reconhecer esse fato. Os norte-americanos objetivavam deixar clara sua posição no mundo, não apenas consolidando, mas tornando permanente sua hegemonia político-econômica. Nesse sentido, já em 1949, quando da posse do presidente Truman, “uma nova era se abria para o mundo: a era do Desenvolvimento”:

É preciso que nos dediquemos a um programa ousado e moderno que torne nossos avanços científicos e nosso progresso industrial disponíveis para o crescimento e para o progresso das áreas subdesenvolvidas. O antigo imperialismo – a exploração para o lucro estrangeiro – não tem lugar em nossos planos. O que imaginamos é um *programa de desenvolvimento* baseado nos conceitos de uma distribuição justa e democrática (Esteva, 2000:59).

Afora a importância da atuação dos EUA em termos estratégicos geopolíticos nesse momento³⁰, importa perceber que suas políticas de financiamento levavam a incrementos

²⁹ Convertidos para valores atuais, somariam algo em torno de US\$ 140 bi (cento e quarenta bilhões de dólares).

³⁰ É preciso ter em mente que a Guerra Fria estava em plena ascensão nesse período, elucidando um jogo de interesses protagonizado pelos dois polos emergentes na época, um jogo de persuasão, no sentido de que cada qual tentava trazer para sua esfera de influência o maior número possível de Estados, com o objetivo de garantir força e poder não só na esfera

cada vez maiores de presença do Estado na economia. Fato que era verdadeiro tanto para o próprio país, quanto para aqueles que eram alvo dessa política, notadamente os Europeus. Os anos que se seguiram ao final da Segunda Guerra, assim, pautavam-se por esforços no sentido de restaurar as bases econômicas dos países do continente europeu, com incentivos ao desenvolvimento industrial e comercial, bem como em relação aos tipos de políticas fiscal e monetária que deveriam ser seguidas por estes atores (Finnemore, 1996; Quadagno, 1987; Huber and Stephens, 1998).

Na perspectiva de Abramovitz (1989), assim como em Johnson (1995), a principal tarefa das nações nesse período concernia ao desenvolvimento de suas respectivas economias através, basicamente, da recuperação industrial. Essa recuperação deveria se embasar na perspectiva de reconhecimento mútuo de graus de desenvolvimento, focando-se numa perspectiva eminentemente relacional no sistema. Essa dinâmica se consubstanciaria na rede de agentes envolvidos nos processos de inovação, como as empresas, as universidades, o sistema financeiro e o governo, transformando a produção tecnológica em crescimento econômico (Freeman, 1995). Os Estados deveriam realizar, nessa linha, o *catch up*, tal como já previsto por List (1890) nos primórdios do desenvolvimento alemão e na sua relação com as estratégias inglesa e norte-americana nos processos de revolução capitalista-industrial dos séculos XVIII e XIX.

Tendo por base essa perspectiva, o fomento da riqueza nacional estruturava-se nos países em recuperação pela correlação entre maior contingente de força de trabalho, especialmente com a mudança de grande parte de trabalhadores do campo para as cidades, o aumento e melhoria do capital produtivo, o incremento do consumo, o incremento da riqueza nacional (medida através do Produto Interno Bruto – PIB) e, com isso, acreditava-se, aumento do bem-estar geral³¹ (Rodrik, 1999; Romer, 1994; Evans, 2011). Nessa linha, pelo

político-ideológica, mas, também, na econômica. A lógica implícita, nessa linha, é a de que a recuperação europeia, notadamente realizada dentro da órbita de influência capitalista, seria questão estratégica para os EUA sob pelo menos três importantes prismas. Em primeiro lugar, no âmbito geopolítico o continente europeu serviria para isolar a ameaça comunista do país e permitiria, ao mesmo tempo, o estabelecimento de postos de observação e vigilância militares. Essa questão ficou bastante clara com a criação e o advento da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que, sob os auspícios dos EUA, pretendia garantir, no campo militar, a mesma influência que o Plano Marshall efetivara no plano econômico. Em segundo lugar, no plano econômico a Europa seria um grande mercado para as firmas e para as instituições financeiras norte-americanas, especialmente em função da necessidade de intervenções em áreas diversificadas, desde a construção pesada, até produtos básicos mais simples. Por fim, politicamente os países europeus seriam aliados importantes no contexto do embate de forças com a União Soviética.

³¹ Apresentava-se como nova tarefa do Estado a capacidade de adotar políticas redistributivas capazes de suprir as necessidades dos indivíduos marginalizados e tidos por vulneráveis, fortalecendo sua capacidade laboral e, assim, harmonizando sua ação com o ideário geral de crescimento econômico. Essa constitui o centro da chamada “Lógica da

menos até a década de 1970 o ideário do Estado de Bem-Estar Social³² tende a se expandir de maneira significativa pelos países desenvolvidos, configurando um momento histórico que Hobsbawm (2004) chamou de “Era de Ouro” do capitalismo moderno.

1.4 A perspectiva subdesenvolvimentista

Ao largo dessa dinâmica, diversos países que não participavam dessa esfera do desenvolvimento econômico mundial experimentavam outra dinâmica de desenvolvimento e crescimento econômico que, em comum com as experiências dos países desenvolvidos, fundamentava-se na centralidade do Estado como agente fomentador do processo. Paradoxalmente, entretanto, esses países não conseguiam lograr taxas de sucesso desenvolvimentistas, ainda que contando com a proeminência estatal na consolidação do processo. Exponentes dessa concepção seriam, em sua maioria, os países da América Latina no âmbito de sua busca por políticas na seara. A análise desses países é importante justamente porque são casos em que mesmo a atuação do Estado no processo desenvolvimentista não foi capaz de levar à sua concretização da mesma forma ocorrida nos países desenvolvidos, levando-os a incorrer na condição de *subdesenvolvidos*³³.

Segundo Furtado (2002), o subdesenvolvimento seria um fenômeno histórico singular, porque desviante do processo geral desenvolvimentista experimentado pelos países avançados ao longo do tempo. O que deu errado nesses países? O que explica seu fracasso em lograr políticas de desenvolvimento no mesmo sentido que o fizeram os países hoje tidos por avançados? O cenário de desenvolvimento desses Estados revela-se pouco mais precário

Industrialização”, vertente de pensamento sobre o Estado de Bem-Estar Social segundo a qual as políticas sociais são, ao mesmo tempo, requisito e consequência do desenvolvimento econômico nacional (Coimbra, 1987).

³² Existem dois modelos clássicos de Estado de Bem-estar Social. O bismarckiano, cujo fundamento é a proteção social de solidariedade profissional, focada na classe trabalhadora. O outro modelo clássico é o beveridgiano, que não foca apenas a solidariedade profissional, mas apregoa a expansão da proteção social para toda comunidade nacional (Faria, 2007).

³³ Politicamente, na verdade, o conceito foi formalmente utilizado pela primeira vez pelo presidente Truman no âmbito da política de financiamento norte-americano à reconstrução europeia. Sua referência residiu na tentativa de definir a situação dos europeus como relativamente atrasados nas suas estruturas político-econômicas tomando por base e ideal o próprio EUA. E, nesse sentido, tais Estados deveriam fazer o *catch up* como forma de tentar alcançar o mesmo grau de maturação científico-tecnológica desse último. A seu turno, se, em períodos anteriores à II Guerra, a situação dos países periféricos era vista com pouca ou nenhuma importância pelos Estados mais desenvolvidos, agora ela seria questão de disputa entre os dois pólos emergentes. A Revolução Cubana de 1959 teria profunda repercussão sobre a atitude norte-americana frente não somente a essa movimentação política que se alastrava na América Latina, mas também em relação a crescentes pressões sociais nos países da região no que tange ao modelo de desenvolvimento vigente. A reação a Cuba, longe de se pautar por características do período *macarthista*, expressou-se por ações outras, como a criação do *Programa Aliança para o Progresso*. Diplomáticamente, assim, os norte-americanos adotaram um discurso de maior aproximação com os países da região, e, no que tange à questão do desenvolvimento, as instituições de Bretton Woods redirecionaram-se ao lugar, pautando fluxos de financiamento principalmente à questão da construção de infraestrutura e atenção ao PIB dos Estados.

quando constatamos que, na verdade, muito embora eles venham logrando políticas de modernização industrial e tecnológica ao longo de sua história econômica, mesmo atualmente esse processo tem sido apenas o suficiente para que não fiquem ainda mais defasados em relação aos países desenvolvidos (Albuquerque, 2013). Todo o esforço empreendido por esses países nesse sentido vem sendo somente o bastante para que consigam manter o *gap* de desenvolvimento em relação aos Estados mais avançados industrial e tecnologicamente. E a persistência dessa situação coincide com a persistência de uma condição de distribuição de renda e de acesso a serviços, como educação e saúde, significativamente concentrada e dirigida a grupos específicos da população.

Segundo Ribeiro *et al* (2006), de fato, a partir em especial da década de 1970, há indicações de que a maioria dos países subdesenvolvidos ficara estagnada em relação à consolidação de seus respectivos sistemas de inovação científico-tecnológica. E, mesmo nos casos em que essa estagnação foi menos premente, esses atores conseguiram no máximo manter o grau de atraso em relação aos países desenvolvidos, ou, em outras palavras, esses países conseguiram estruturar um arcabouço tal que pelo menos não lhes deixaram mais atrasados em relação ao polo global tomado por ideal. A esse cenário de relativo distanciamento, mas, ao mesmo, de relativa capacidade de acompanhamento das inovações científico-tecnológicas dos países ditos Desenvolvimentos pelos subdesenvolvidos, os autores conferem o nome de “Efeito Rainha Vermelha”.

Os autores realizam uma comparação de 183 países em relação aos seus respectivos sistemas de inovação, tendo por base os anos de 1974, 1982, 1990, 1998 e 2003, atualizando o trabalho de Bernardes e Albuquerque (2003), que trabalharam com 120 países e ainda não levavam em consideração esse último ano³⁴. O critério de comparação se baseia nos arranjos que os Estados estabelecem entre produção científica e produção tecnológica como mote para concretização e desenvolvimento de seus respectivos sistemas de inovação. Esses

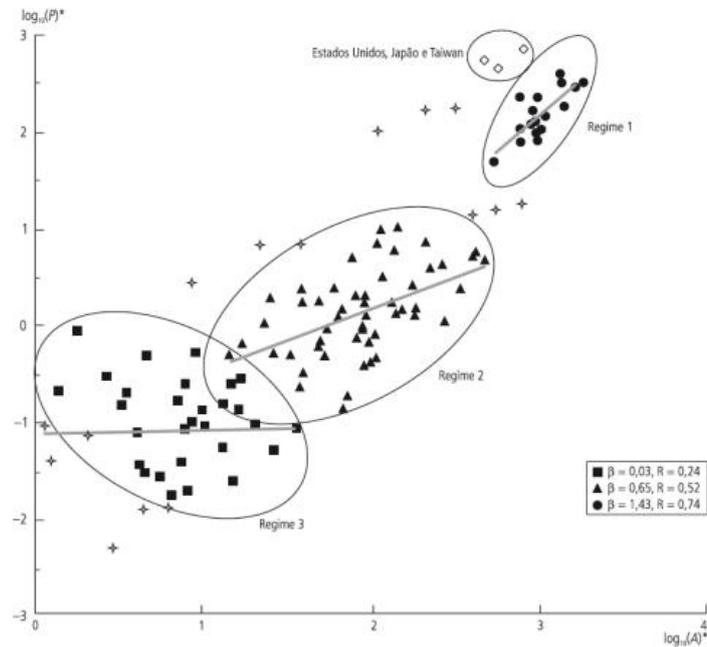
³⁴ Segundo os autores, os países são: Albania, Algeria, Argentina, Armenia, Australia, Austria, Azerbaijan, Belarus, Belgium, Bolivia, Bosnia and Herzegovina, Brazil, Bulgaria, Cameroon, Canada, Chile, China, Colombia, Congo (Democratic Republic), Congo (Republic); Croatia, Cuba, Czech Republic, Denmark, Dominican Republic, Ecuador, Egypt, El Salvador, Estonia, Ethiopia, Finland, France, Germany, Ghana, Greece, Guinea, Haiti, Honduras, Hong Kong (China), Hungary, India, Indonesia, Iran, Iraq, Ireland, Israel, Italy, Jamaica, Japan, Jordan, Kazakhstan, Kenya, Korea (Republic), Korea (Democratic Republic), Kuwait, Kyrgyzstan, Latvia, Lebanon, Lesotho, Libya, Lithuania, Macedonia, Madagascar, Malaysia, Malawi, Mali, Mauritania, Mauritius, Mexico, Mongolia, Morocco, Myanmar, Namibia, Nepal, The Netherlands, New Zealand, Niger, Nigeria, Norway, Oman, Pakistan, Panama, Paraguay, Peru, Philippines, Poland, Portugal, Romania, Russia, Saudi Arabia, Senegal, Sierra Leone, Singapore, Slovakia, Slovenia, South Africa, Spain, Sri Lanka, Sudan, Sweden, Switzerland, Taiwan, Tanzania, Thailand, Trinidad and Tobago, Tunisia, Turkey, UK, USA, Uganda, Ukraine, United Arab Emirates, Uruguay, Uzbekistan, Venezuela, Vietnam, Yemen, Yugoslavia, Zambia, and Zimbabwe.

arranjos seriam operacionalizáveis sob pelo menos três indicadores: o PIB per capita (Produto Interno Bruto por indivíduo), tomando por base a recomendação de definição de riqueza nacional do Banco Mundial; a proporção por milhão de habitantes de patentes registrada pelo país dentro o período de tempo considerado, tomando-a por *proxy* da produção tecnológica e cujos dados são coletados a partir da *The United States Patent and Trademark Office* (USPTO); e, por fim, a proporção por milhão de habitantes de artigos científicos produzidos no período e indexados pelo *Institute For Scientific Information* (ISI), tomada como *proxy* da produção científica do país.

Em relação aos dois últimos indicadores, os autores fazem algumas ressalvas. No caso da quantidade de patentes registradas, apontam já existir literatura consistente que indica não ser boa a qualidade do indicador. Grosso modo, os países em estágios iniciais de Desenvolvimento tendem a, na verdade, realizar o *catch up* a partir da absorção e imitação das institucionalidades presentes nos países mais avançados. No entanto, a fonte de dados utilizada não considera que produtos que sejam copiados ou mesmo que sofrem pequenas alterações/adaptações, possam ser objeto de registro. Por isso, os dados de patentes dos países em especial subdesenvolvidos podem estar subestimados. Já no caso da produção científica, importa frisar que mesmo pesquisas importantes para determinado país podem simplesmente não serem publicadas internacionalmente, o que não retira o seu caráter de relevância para o sistema de inovação nacional. Assim, também nesse caso, os dados podem estar subestimados.

A quantidade de países utilizados na amostra também é ressaltada. Segundo Bernardo e Albuquerque (2003), via de regra, as pesquisas sobre indicadores de tecnologia e inovação se concentram em países Desenvolvidos, ou naqueles da OCDE. Assim, em geral, poucos são os casos para efetivo estudo comparativo e, ainda assim, esses casos tendem a refletir a situação específica dos países Desenvolvidos. Por outro lado, estudos que geralmente lidam com amostragens maiores tendem a não trabalhar indicadores específicos de ciência e tecnologia. Assim, a combinação entre utilização de indicadores dessa estirpe e uma quantidade maior de casos permite a comparação de Estados que se encontram em diferentes graus de inovação científica (A) e tecnológica (P), especialmente entre aqueles dados como Desenvolvidos e subdesenvolvidos (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Projeção log-log da posição dos países da amostra segundo os indicadores de patentes por milhão de habitantes e artigos científicos por milhão de habitantes



Fonte: Albuquerque (2013)

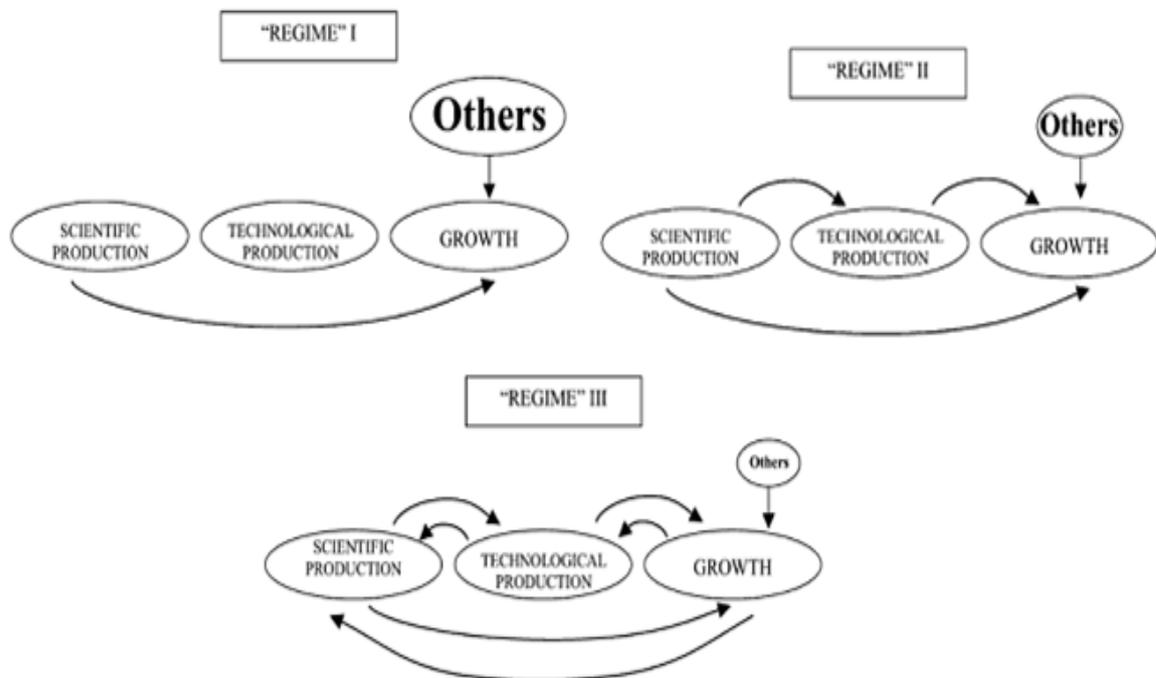
A plotagem dos países em termos de produção científico-tecnológico foi acompanhada por uma análise de *cluster* realizada pelos autores para agrupar os países em termos de verossimilhança – isto é, em termos de probabilidade de pertencimento a um mesmo grupo, dadas suas características nos três indicadores considerados. Assim, observou-se a concretização de três grupos de países que, segundo as proposições de Bernardes e Albuquerque (2003), fariam referência a três diferentes tipos e/ou regimes de interação e arranjo dos sistemas nacionais de inovação.

O primeiro regime, composto por países de baixas produções científica e tecnológica, seria caracterizado por uma infraestrutura científica incipiente e incapaz de alimentar os sistemas de produção tecnológica, ainda que minimamente. No segundo regime, existiria uma interação relativamente maior entre ciência e tecnologia, havendo dada causalidade da primeira em direção à segunda. No entanto, os arranjos existentes ainda não seriam consistentes o suficiente para permitir dada retroalimentação entre ambas as perspectivas, sendo que, nesse caso, a produção tecnológica ainda não seria capaz de efetivamente retroalimentar a produção científica. Por fim, o caso do terceiro regime seria aquele próprio dos países Desenvolvidos, em que os arranjos presentes no sistema inovação estabeleceriam

um fluxo claro e contínuo entre os elementos de produção científica e tecnológica. Esse seria o modelo ideal para os quais os demais países deveriam fazer o catch up.

Com base nos dados, Bernardes e Albuquerque (2003) constroem um modelo linear de causalidade entre os elementos elencados (utilizando dados de 120 países e não de 183, como em Ribeiro et al, 2006), acrescentando, contudo, um quarto indicador, referente a outros elementos que possivelmente afetariam a capacidade de Desenvolvimento dos países, como disponibilidade de recursos naturais, condições do mercado de trabalho, dentre outros (Figura 1). O modelo sugere que, à medida que se transpassa de um regime de inovação a outro, também se modificam a quantidade e os tipos de canais estabelecidos entre as estruturas de produção científica, tecnológica e o crescimento da economia. E, à medida em essa transposição é feita dos países menos desenvolvidos para os mais desenvolvidos, o indicador de outros elementos perde importância, fornecendo indicações de que, à medida em que os países se desenvolvem, atesta-se como maior a importância dos arranjos existentes entre a produção científica e a produção tecnológica.

Figura 1 – Características dos três regimes de interação entre ciência e tecnologia

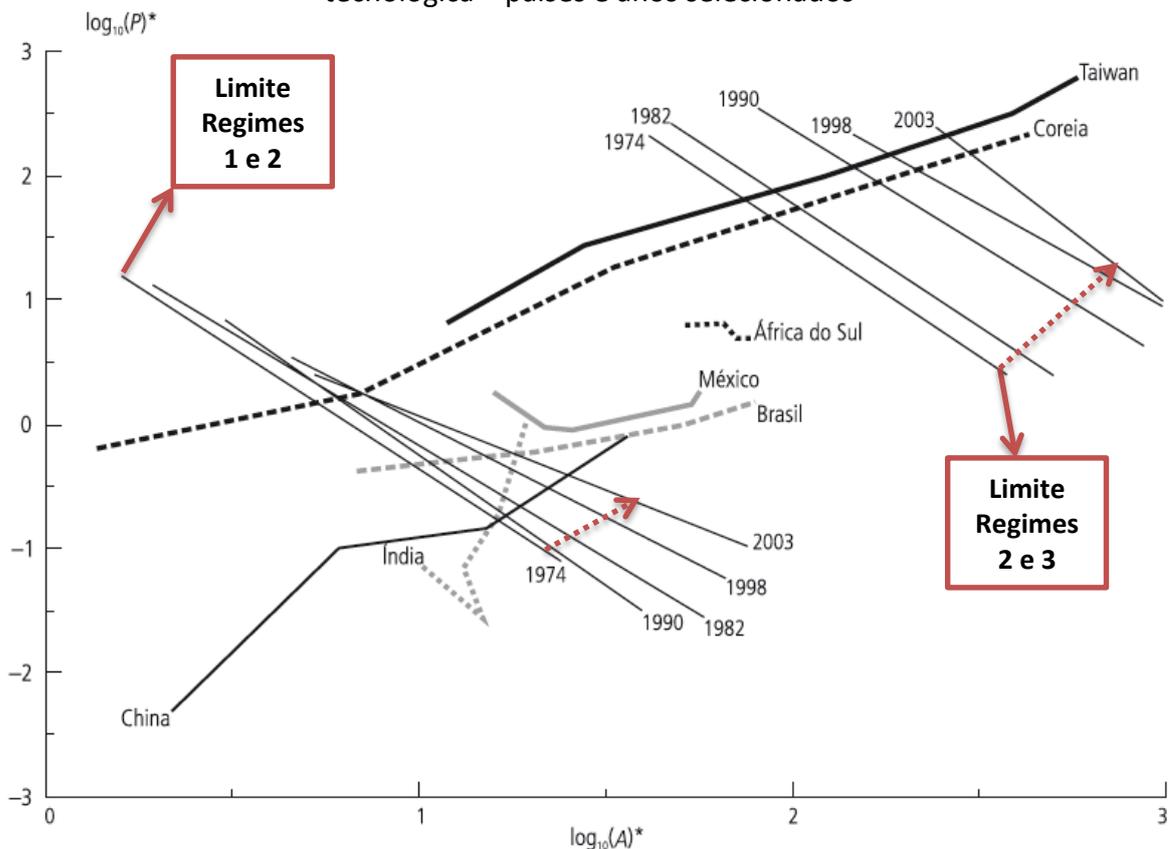


Fonte: Bernardes e Albuquerque (2003)

Certamente, a análise trazida pelos autores é elucidativa do ponto de vista das condições dos Estados em termos de Desenvolvimento e de seus potenciais em termos de consolidação e catch up. Em especial, eles nos permitem entrever o próprio ritmo do processo

para cada caso. De fato, Ribeiro et al (2006), tomando por base os anos considerados em sua amostra (1974, 1982, 1990, 1998 e 2003), plotam os países em termos de percursos institucionais e limiares entre os regimes de inovação estabelecidos no estudo de Bernardes e Albuquerque (2003). No período considerado, fica claro como o limite existente entre os regimes 2 e 3 avança decerto mais rapidamente do que o limite existente entre os regimes 1 e 2 (Gráfico 3).

Gráfico 3 – O efeito “Rainha Vermelha” e os limiares de produção científica e tecnológica – países e anos selecionados



Nota: O ponto da extremidade esquerda corresponde ao ano de 1974, exceto para a China, cujo ponto corresponde ao ano de 1982.

Fonte: Ribeiro et al (2006) – *modificações por conta do autor*

Como aponta Albuquerque (2013), entre 1974 e 2003, o limite que diferencia os regimes 2 (dois) e 3 (três) cresceu cerca de 6,6% ao ano, tendo por base o indicador de produção científica *per capita*. “Em função dessa movimentação do limiar advém o efeito ‘Rainha Vermelha’: países podem ampliar a sua produção científica de forma significativa (cerca de 85% em uma década) apenas para permanecerem na mesma posição. Esse parece ser o caso do Brasil nos últimos 20 anos – desde 1982 o Brasil está e permanece no regime 2” (Albuquerque, 2013:61). Esse parece ser o caso de diversos outros países também, como

Índia, México, África do Sul e os demais pertencentes ao regime de inovação 2 (dois) e, principalmente, ao regime de inovação 1 (um).

O que essa análise nos aponta é que, de fato, os países subdesenvolvidos têm sido incapazes de efetivar o *catch up* por pelo menos dois motivos. Primeiro, a incapacidade de arranjar internamente os seus respectivos sistemas de inovação em termos do estabelecimento de um fluxo claro de retroalimentação entre as produções científica e tecnológica. Em segundo lugar, parece que, à medida em que os países se tornam Desenvolvidos, esse fluxo de retroalimentação tende a se fortalecer e, nesse sentido, a causar maior volume de inovações ao longo do tempo. O *gap* entre Desenvolvidos e subdesenvolvidos, assim, tende a, na verdade, paulatinamente se incrementar.

1.4.1 As bases teórico-analíticas do atraso

A questão principal que esse processo levanta concerne em saber, efetivamente, as razões pelas quais os subdesenvolvidos não conseguem se organizar de modo a efetivar o *catch up*. Por que países como o Brasil e diversos outros da América Latina, dados como subdesenvolvidos, estão estagnados em relação às suas possibilidades de *catch up*? Paradoxalmente, nos anos que se seguiram à Segunda Guerra, as economias latino-americanas estavam em intenso processo de industrialização e urbanização. Grande parte desses países estava conseguindo efetivar a sua revolução capitalista-industrial: a estruturação do seu parque produtivo, a modernização da sua indústria e o foco na agregação de valor ao capital como elemento base da economia. Esses países migravam paulatinamente de uma estrutura socioeconômica majoritariamente agrária, para uma estrutura de caráter industrializado (Bresser-Pereira, 2010), logrando crescimento a taxas anuais relativamente altas no período, o que ocorreu especialmente entre os anos de 1945 e 1954.

Segundo Furtado (1980), esse processo de industrialização da América Latina traria importantes lições acerca do próprio processo de Desenvolvimento como mote de configuração dos Estados modernos. A principal delas concernia ao questionamento das razões que levavam a maioria dos Estados dados como subdesenvolvidos a, na verdade, permanecerem nessa condição ao longo do tempo. Isto é, o processo levava ao questionamento das razões pelas quais esses atores não conseguiam efetivamente lograr a realização do *catch up* como lhes era pretendido com fins de alcançar o Desenvolvimento. Politicamente, a especificidade histórica da situação de subdesenvolvimento na relação entre

as sociedades periféricas e as centrais exigia uma análise da forma de inserção e de constituição dos grupos sociais mais fortes dentro dos países.

O sucesso dos latino-americanos em concretizar suas revoluções capitalista-industrial ao longo dessas décadas foi creditado a uma combinação de diversos fatores, dentre os quais pelo menos dois se destacam. Primeiro, a adoção de uma estratégia nacional de desenvolvimento tendo por foco a atuação estatal, capitaneada como nacional-desenvolvimentismo. Esse processo havia sido incentivado ao longo dos anos em especial pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), como possibilidade de captação dos frutos do progresso técnico mundial e como mote para promoção de um tipo de inserção internacional menos dramática e dependente em relação à dinâmica de *deterioração dos termos de troca* (Bielchowsky, 2000).

Segundo essa perspectiva, a pauta de exportações originária das economias dos países subdesenvolvidos se concentrava em produtos primários, de baixo valor agregado, ao passo que as importações englobavam, basicamente, produtos industrializados, resultando numa constante perda de divisas nas relações comerciais entre estes países e aqueles desenvolvidos. Assim, o incentivo à industrialização se justificava porque, mesmo que a eficiência da produção industrial fosse menor na periferia, ela era superior à eficiência da aplicação alternativa dos recursos produtivos na agricultura.

O segundo elemento que seria decisivo para essa migração de uma matriz agrária para uma matriz industrializante nesses países concerniria ao próprio *status* das elites agrário-exportadoras como parceiras estratégicas do Estado. Essas elites seriam gradualmente preteridas pelo empresariado industrial e pela elite progressista financeira nos planos de desenvolvimento do Estado. Supostamente, estas últimas estariam muito mais dispostas a arriscar seu capital e investimentos na própria nação, sendo, ao mesmo tempo, muito menos dependentes dos agentes estrangeiros, ao contrário das antigas oligarquias agrárias. Essas oligarquias estariam voltadas, via de regra, ao desenvolvimento das nações estrangeiras, porque importadoras de seus produtos. Portanto, a elite industrial que então se estruturava nesses países seria mais benéfica ao desenvolvimento da nação, já que muito mais afeta à questão nacional.

O que se observava ao longo do tempo na região, todavia, era uma incapacidade generalizada dos países de absorção da mão-de-obra vinda da zona rural por atividades modernas, acarretando um processo de urbanização caótico, com uma cada vez maior

favelização nos grandes centros (Santos, 1999; Davis, 2006). Não levou muito tempo para se perceber que, num cenário em que o papel do Estado se ligava basicamente ao incentivo e ênfase em ações estratégicas que objetivavam, central e primariamente, o crescimento econômico, o próprio processo de industrialização vinha causando marginalização de grande parcela da população, especialmente em função do foco dos excedentes econômicos nas elites e nos grupos sociais dominantes (Yusuf & Stiglitz, 2000). Essa marginalização, por sua vez, influenciava, paradoxalmente, a capacidade laboral dos grandes processos fabris característicos da época, os quais necessitavam de mão-de-obra em ritmo cada vez mais frequente (Evans, 1995).

A leitura *modernização-marginalização*, desenvolvida por Furtado (1987) no final dos anos 1980 e que lida exatamente com essa temática da relação entre desenvolvimento retardado e apropriação concentrada dos seus resultados, parece ainda bastante atual, considerando esse cenário. Para o autor, essa condição de atraso industrial e tecnológico, premente mesmo aos países que já realizaram suas respectivas revoluções capitalista-industrial, seria um dos fatores determinantes da situação de subdesenvolvimento em que se encontram. Sua concretização seria atribuível a uma modernização industrial estruturada sob os interesses específicos de uma elite concentradora do processo. O caráter dessa elite não seria mais exclusivamente aquele oligárquico agrário-exportador, mas incluiria, também, parcela importante da própria elite industrial formada ao longo das décadas no âmbito socioeconômico.

A revolução capitalista-industrial ocorrida nesses países teria se estruturado, na verdade, como meio de fomentar a produção local dos bens de consumo até então importados por essa elite. Os bens de capital e, em especial, a tecnologia necessários a esse processo, seriam, todavia, eles próprios importados. Face à dinâmica de mudança e transformação dos bens e necessidades de consumo próprias dos países desenvolvidos, as elites subdesenvolvidas tenderiam a sempre acompanhar esse processo, necessitando, para tanto, da continuidade de importação da tecnologia necessária à sua consecução. Assim, via de regra, não haveria tempo para uma maturação da tecnologia no próprio país, sendo as inovações sempre trazidas “de fora”.

Essa configuração levaria a uma estrutura de desenvolvimento focada nos interesses dessa elite e cujas benesses ficariam distantes do restante da população. Nesse contexto, mesmo a criação de novas instituições de inovação tecnológica não seria suficiente para

promoção do desenvolvimento, pois essas instituições tenderiam a simplesmente retroalimentar o sistema já vigente. O desafio, portanto, não se resumiria ao baixo crescimento econômico, mensurado pelas taxas de variação do PIB, ainda que esse elemento seja importante na análise conjuntural. O verdadeiro desafio consistiria em enfrentar as variáveis estruturais que estão na base do fenômeno, notadamente a *quasi* apropriação do Estado por grupos muito específicos do tecido social, sobretudo as elites embrenhadas no processo³⁵.

A reconfiguração do sistema levaria, ao cabo, a uma distribuição mais igualitária dos frutos do desenvolvimento e à possibilidade de investimento em recursos que, ao mesmo tempo, lhe potencializariam, como investimentos nas áreas de educação e de saúde. Desenvolvimento, segundo o autor, seria, assim, fenômeno dotado de dois sentidos. Em primeiro lugar, o foco num padrão estritamente econômico, concernente à capacidade de crescimento de um sistema social de produção, proporcionado pela acumulação e progresso das técnicas para elevação da produtividade do conjunto de sua força de trabalho.

O segundo sentido relaciona-se com o grau de satisfação das necessidades humanas. O argumento geral do autor é que Desenvolvimento seria uma ideia não passível de compreensão a partir de pressupostos estritamente econômicos. Na verdade, o Desenvolvimento seria um conjunto de pressupostos e perspectivas específicas de construção de discursos e visões de mundo, calcadas até mesmo em bases ideológicas. Assim, afirma o autor, “O aumento da eficácia de um sistema de produção – *comumente apresentada como indicador principal do desenvolvimento* – **não é condição suficiente para que sejam melhor satisfeitas as necessidades elementares da população.** (Furtado, 1980:17 – grifo nosso).

Observar-se-ia, de maneira quase paradoxal, a degradação das condições de vida de uma determinada população a partir da introdução de técnicas novas de produção e, por corolário, o aumento da disponibilidade de recursos e a elevação dos padrões de vida estaria ligado à ausência de modificação nos processos produtivos. Sen (1983) resumizou esse *trade off* a partir de duas constatações. Em primeiro lugar, considerando-se uma situação de alta variabilidade positiva das taxas de crescimento econômico de um país conjuntamente a uma situação de baixa variabilidade das desigualdades, a taxa de pobreza absoluta tenderia

³⁵ Seria necessário, na verdade, uma mudança estrutural na forma com que o próprio Estado lida com os agentes prementes ao processo, em especial, à forma como enfrenta a concentração desse último sob a égide dos interesses de uma elite restrita. Essa perspectiva de Furtado é que o torna ligado sobremaneira à escola Estruturalista.

inevitavelmente à queda, enquanto a taxa de pobreza relativa não mostraria variações significativas, ou poderia mesmo ser elevada. Em segundo lugar, em função da adição de variáveis específicas ligadas à pobreza, a redução das taxas de pobreza poderia ser significativamente difícil (Foster, 1998).

O interessante nesses países da América Latina é o fato de que, uma vez realizadas suas respectivas revoluções capitalista-industrial até os anos 1950, eles estavam prontos, pelo menos teoricamente, à adoção e, principalmente, à consolidação da democracia como sistema político³⁶. No entanto, o que se observou a partir, em especial, da década de 1960, foi justamente o oposto: a escalada e o avanço de regimes de caráter ditatorial nesses Estados. A explicação dessa quebra abrupta nas expectativas de transição democrática desses países nesse momento necessitava de maior aprofundamento e questionamento. Nessa linha, o estruturalismo passa a ser preterido a outras justificativas para o processo, notadamente a Teoria da Dependência³⁷. Grosso modo, essa Teoria buscava questionar se, de fato, as elites industriais nacionais seriam efetivamente tão nacionalistas e focadas na nação quanto o estruturalismo pretendia que fossem.

1.5 Historicismo, Estado e Desenvolvimento

As discussões empreendidas até aqui nos permitem elencar algumas características passíveis de atribuição de importância no âmbito da caracterização do binômio Estado/desenvolvimento. A recuperação histórica da interação entre o agente estatal e o capitalismo deixou patente que ambos vem se transmutando ao longo do tempo, gerando tipologias e modelos específicos dessa relação (Habermas, 2012). De fato, as evidências de que ambas as dimensões vêm mantendo uma relação dialética ao longo da história são significativas e mostram como ambos tem se transmutado cada qual em formatos e desenhos específicos, numa relação de simbiose e dependência mútua. O papel do Estado tende a ser ampliado em períodos específicos, como os de envolvimento em guerras, ou de envolvimento em crises político-financeiras, como aquelas que os países enfrentam atualmente.

³⁶ Na verdade, a maioria, como o Brasil, vinha desde os anos 1930 alternando períodos de democracia e regimes de cunho ditatorial. Esses períodos eram geralmente curtos, durando poucos anos.

³⁷ Grosso modo, trata-se de teoria que tem por núcleo duro a dependência das elites nacionais, mesmo as industriais, dos modelos e do desenvolvimento dos países centrais. Caberia aos subdesenvolvidos arremetarem suas estratégias no âmbito dessa dependência e não contrariamente a ela, ou mesmo negando-a.

Os países cujas economias são hoje dadas por desenvolvidas, bem como tecnologicamente avançadas e inovadoras, como os Estados Unidos, a Inglaterra, a Alemanha, dentre outros, tiveram por base a figura estatal como ator central à consecução dessa condição. O percurso histórico que o ator percorre, tendo por base uma relação dialética com o capitalismo, faz com que se transmude em diversos desenhos e formatos ao longo do tempo. O Estado se estrutura desde uma perspectiva eminentemente absolutista, característica dos agentes estatais do século XVIII, até a tipologia de bem-estar social democrático, erigido em meados do século XX. A despeito dessa característica metamórfica que lhe embasa, em todos esses formatos sua importância restou seminal para a promoção de políticas desenvolvimentistas.

O percurso histórico que o ator percorre nos fornece elementos relevantes não apenas para se pensar dada causalidade entre atuação estatal e desenvolvimento, mas, também, para se perfazer essa narrativa a partir dos contextos nos quais o fenômeno se concretiza. Institucionalmente, o Estado surge no âmbito da organização social com base em duas questões elementares: *autoridade* e *legitimidade*. Em relação à primeira, pelo cumprimento do objetivo de prover segurança e um ambiente institucional relativamente consolidado para a realização das trocas econômicas e à possibilidade de vida em sociedade. Em relação à segunda, pela conformação da figura do Estado-nação moderno, pensado como um elemento de *concentração do processo decisório que supera soberanias parciais*.

Nessa perspectiva, o Estado se conforma como uma estrutura burocrática de governo que passa a ser referência geral para a população, “originalmente” diferenciada e heterogênea do ponto de vista de suas características sociais, econômicas, políticas e culturais. Se considerarmos conjuntamente ambas as funções, autoridade e legitimidade, não é difícil extrair, dessa combinação, uma importante característica da figura estatal passível de tratamento e que lhe confere sustentação: o objetivo de sua constituição. O Estado surge basicamente como forma de organização social e, nesse sentido, deve, necessariamente, lidar com a sociedade.

Essa última, por sua vez, não se constitui meta-fenômeno intangível ao espaço-tempo, mas, pelo contrário, é definida justamente por estes elementos. A guisa dos contextos geográfico e histórico, tende a adquirir contornos e características decerto peculiares e, por isso, pode-se dizer que se encontra em constante processo de mudança em termos de valores, preferências, interesses e princípios morais e éticos (Giddens, 2000). Caracterizar a sociedade

dessa forma implica considerar o Estado sob a égide de uma constante adequação às transformações pelas quais ela passa. Sua capacidade de fazê-lo é dada como função de seu potencial de “responder” às demandas sociais e efetivamente cumprir seus objetivos originários.

Afinal, se a própria sociedade é um elemento mutante, o Estado deve adotar os meios institucionais necessários à manutenção da organização que lhe confere fundamento. Todavia, essa é, pode-se dizer, uma definição minimalista do conceito de Estado. Em particular, faz referência explícita ao ator como um elemento *a posteriori* da sociedade, sujeito passivo das transformações sociais e, por isso, muito mais consequência dessas últimas, do que sua causa. Nessa perspectiva, o Estado é muito mais um agente garantidor do ambiente institucional através do qual os agentes privados empreenderão as ações e atividades em prol do Desenvolvimento, do que o ator que efetivamente empreenderá tais tarefas.

Todavia, não é difícil perceber que os Estados modernos não se resumem a organizações cujo único papel consiste em acompanhar, institucionalmente, as mudanças sociais. A modernidade traz consigo elementos que interveem diretamente nesse papel. Segundo Inglehart (2006), o mundo moderno é caracterizado por transformações estruturais no sistema produtivo, referindo-se a uma sociedade que tende a ser predominantemente urbana, calcada numa industrialização forte e crescente. Sua população apresenta taxas de crescimento consideráveis e a divisão social do trabalho é complexificada pela maior necessidade de coordenação da ação dos atores nos vários empreendimentos e iniciativas, principal e basicamente no que tange à oferta de serviços públicos³⁸.

Nesse contexto de modernidade, a gestão, a administração e a organização da sociedade tornam-se tão mais complexas, pois os conflitos que lhes caracterizam são de cunho material: eles criam instituições próprias, vinculam os indivíduos, determinam visões ideológicas (Inglehart, 2006). Assim, o Estado moderno é obrigado a adotar uma postura decerto mais ativa frente aos fenômenos sociais. Ele deve atuar nas várias esferas da sociedade de maneira a prover organização à complexidade social, atuando economicamente, estruturando políticas, promovendo ações, programas e atividades, as quais, no seu decorrer, causam, elas próprias, mudanças sociais significativas. E, nessa linha, o Estado é passível de

³⁸ O autor ainda define a pós-modernidade. Para ele, a reestruturação capitalista mostra-se causa de reordenamento (ou reconfiguração/desordenamento) de características socioculturais das sociedades. Ela motiva uma reorientação de normas e valores tradicionais – até então dominantes. Este tipo de conflito, ou tensão, baseado em valores, ideais, costumes, é que, segundo o autor, caracterizaria a chamada *Pós-modernidade*.

tratamento, ele próprio, como agente transformador da realidade e não apenas consequência dessa.

Além do envolvimento direto do Estado no processo, a história nos relata ainda um segundo fator que reforçaria a sua consecução: a adoção do liberalismo. Também nesse caso, a maioria dos países hoje dados como desenvolvidos e, principalmente, tecnologicamente avançados, são relatados como aqueles que, em algum momento de seu percurso histórico, foram capazes de implantar o sistema. A agenda liberal traz em seu bojo aspectos importantes para o processo de transição econômica da matriz agrário-exportadora para a matriz capitalista-industrial, como a garantia da propriedade privada. Sua adoção leva a um cenário de maior segurança institucional e de incentivo ao desenvolvimento e criação tecnológica por parte das elites empreendedoras.

A força e a legitimidade do Estado para proteger a propriedade privada alimentaria o lucro e o desejo de realização de mais investimentos por parte da elite nacional no próprio país. Essa configuração acentuaria a formação de uma elite focada majoritariamente nos interesses nacionais, disposta a arriscar, a investir e a desenvolver o próprio país, já que isso lhe ajudaria a crescer e a desenvolver a sua própria riqueza. Essa narrativa conformaria, nesse sentido, um sistema de retroalimentação de interesses entre as esferas do Estado e da economia, a partir do qual a perspectiva de nacionalidade tenderia a sair sobremaneira fortalecida, bem como, por consequência, as bases para o desenvolvimento local³⁹.

Por fim, existe um terceiro elemento que vem sendo relatado como importante para o sucesso dos países em termos de desenvolvimento, incidente especialmente no último século: a democracia. Tendo por base um Estado burocrático forte, um sistema liberal consistente e uma revolução capitalista-industrial já finalizada, as elites se sentiriam supostamente seguras de se apropriarem dos lucros e investimentos diretamente do mercado, sem a necessidade de permanecerem no controle direto e estrito do Estado. Na verdade, a análise da trajetória histórica da maioria dos Estados que obtiveram sucesso na consolidação do desenvolvimento revelou que eles não se ancoravam, no que tange à sua organização sócio-política, no sistema democrático como base social. E, nos casos em que o fizeram, adotaram, via de regra, um modelo de democracia passível de classificação como

³⁹ É preciso entender aqui que a nacionalidade e essa perspectiva quase ufanista em relação ao país tem por base a esfera econômica. É apenas uma forma de dizer que, ante à possibilidade de investimento em outros países e contextos, as elites, em função de sua situação relativamente segura e confortável, iriam preferir investir no seu próprio país.

estrito-procedimental, porque focado eminentemente na instituição do voto como elemento fundante para resolução do problema *agente-principal* na política⁴⁰.

A relação de quase simbiose até então estabelecida entre Estados e mercado, na qual o primeiro é utilizado como provedor e protetor dos interesses daqueles grupos economicamente dominantes e hegemônicos, pareceu se acentuar sobremaneira à inserção do sistema democrático nesses Estados. Particularmente essa acentuação se dá em torno daquelas ações que conferiam suporte à esfera econômica para a proteção do lucro e dos investimentos do empresariado e da burguesia nacional. Se até então as elites contavam com o apoio do Estado para proteção de seus investimentos e riqueza, a democracia trazia contratos específicos que, embora já constassem da agenda pública, o faziam difusamente e basicamente tendo por foco essa elite, como o caso das garantias civis e a proteção da propriedade privada (Marshall, 1963). Com a revolução capitalista-industrial já realizada, o papel do Estado democrático seria, assim, o de garantir a proteção do âmbito privado, especialmente dos lucros apropriados no âmbito do mercado.

Via de regra, assim, o processo de desenvolvimento parece ter se conformado através de uma narrativa de fortalecimento do Estado, adoção do liberalismo, realização da revolução capitalista-industrial e, por fim, adoção eventual do sufrágio universal. Os países hoje dados por subdesenvolvidos, os quais não foram capazes de lograr o desenvolvimento, ou, nos casos em que o foram, restaram numa situação de permanente atraso tecnológico em relação ao centro, teriam invertido esse processo⁴¹. Nesses casos, que envolvem países como a maioria daqueles da região latino-americana, a implantação da democracia antes, ou mesmo durante a revolução capitalista-industrial, teria, na verdade, favorecido o recrudescimento de uma situação de simbiose perversa entre Estado e elites agrárias não progressistas. Por um lado, o Estado fornece as condições para que essa elite desenvolva suas atividades econômicas, notadamente de caráter agrário e exportador; por outro lado, essas elites controlam o próprio

⁴⁰ A estruturação do binômio Estado-democracia nesses termos, bem como os exemplos históricos que lhe conferiram embasamento, levaram alguns pensadores a destacar que o surgimento de uma democracia seria possível somente a partir do momento em que os Estados fizessem sua revolução capitalista-industrial (Bresser-Pereira, 2011). De fato, como visto, de um sistema quase desconhecido ainda no século XIX, a democracia se expande rapidamente pelo globo já no início do século seguinte, mas o faz primordialmente em sua formação clássica: a expansão do sufrágio universal (Santos e Avritzer, 2003). E isso se dá com especial força exatamente nos países dados como desenvolvidos e industrializados, como a Inglaterra, os Estados Unidos e alguns europeus (Alemanha em especial). Como afirma (Bobbio, 2000), as histórias dos processos de democratização de todos os países que hoje chamamos de democráticos fazem referência direta à extensão progressiva do direito de eleger, à expansão progressiva do sufrágio.

⁴¹ Logicamente, estamos falando aqui de Estados envolvidos de maneira ativa, direta e proeminente na esfera econômica, do mercado. Os Estados que sequer buscaram realizar suas respectivas revoluções capitalista-industrial tendem, obviamente, a permanecerem numa situação de subdesenvolvimento, tenham eles se apropriado da democracia, ou não.

ator estatal no sentido de favorecer o desenvolvimento prioritário dessas atividades, privilegiando, para sua consecução, muito mais a importação do capital e da inovação tecnológica das economias avançadas, do que o desenvolvimento desses processos no próprio país.

A partir dessa perspectiva interacional, pode-se dizer que a narrativa de conformação de um Estado burocraticamente forte, liberal e aliado a elites econômicas progressistas, parece levar a uma condição de desenvolvimento. Nesse caso, a eventual⁴² adoção da democracia abre politicamente o Estado, mas parece recrudescer essa aliança, pois, via de regra, o governo ainda tende a ser sobremaneira influenciado pelas próprias elites progressistas, sendo ocupado por grupos ligados aos seus interesses. Já a narrativa inversa, de eventual adoção da democracia no estágio dessa revolução em que o Estado ainda está se fortalecendo burocraticamente e que ainda tem por parceria primária elites de caráter retrógrado, parece levar a uma situação de subdesenvolvimento. Nesse caso, a democracia assume um viés muito mais demagógico e populista, focada na necessidade de controle direto do Estado pela elite agrária e, ao mesmo tempo, no controle das massas pelo poder público⁴³.

Em todas essas narrativas, pelo menos dois elementos se destacam como pontos de similaridade. Em primeiro lugar, a *quasi* apropriação do Estado por grupos econômicos específicos da sociedade. Essa apropriação se conforma pelas elites industriais empreendedoras, no caso dos países desenvolvidos e pelas elites oligárquicas agrário-exportadoras, no caso dos países subdesenvolvidos. Mesmo após a revolução capitalista-industrial, as elites locais tendem a exercer significativa influência no funcionamento do Estado, diferenciando-se basicamente pelo seu foco econômico, industrial ou agrária, o que gera repercussões imediatas na capacidade do ator de promover políticas de desenvolvimento. Em segundo lugar, não é difícil notar que a democracia aparece como elemento reforçador dessa apropriação em todos os cenários, configurando-se pelo seu

⁴² Eventual porque nem todos os países que se desenvolveram adotaram a democracia, mesmo após suas revoluções capitalista-industrial.

⁴³ A adoção da democracia antes, ou mesmo nos primórdios da revolução capitalista-industrial traria resultados tendentes ao impedimento da perspectiva de desenvolvimento nacional. O resultado, nesse caso, seria a apropriação do Estado por líderes populistas, advindos de partidos desprovidos de planos de desenvolvimento de longo-prazo e sobrepujados por elites eminentemente dependentes tanto do Estado, quanto dos hábitos e da concepção de consumo de elites estrangeiras. Qualquer possibilidade de desenvolvimento efetivo nesse cenário seria raramente concretizável para além do curto-prazo. O país recairia num ciclo político muito mais focado em políticas de governo, estruturadas sob prazos exíguos de atuação inter-eleições, do que de políticas efetivas de Estado, focadas numa perspectiva de longo-prazo (Bresser-Pereira, 2010).

caráter minimalista nos países desenvolvidos e pelo seu viés de populismo nos subdesenvolvidos.

A pergunta que essa recuperação histórica da forma e do papel de atuação estatal em prol do desenvolvimento nos faz levantar concerne às razões pelas quais o Estado importa para o processo. A história político-econômica nos permite responder como o ator vem se transmudando e conformando agente relevante no âmbito do mercado, mas não permite saber, ainda, o *porquê* dessa importância. Assim, é importante tecermos com maior clareza teórica os mecanismos e os fatores envolvidos na relação que o ator estabelece com os agentes socioeconômicos como forma de planejar e efetivar suas estratégias na seara. Dependendo da maneira pela qual esses mecanismos e elementos são empregados, eles geram repercussões diretas na própria conformação do agente estatal.

A configuração e o desenho do Estado de bem-estar social é significativamente diferente da configuração e desenho do Estado liberal clássico que se conforma na Inglaterra do século XVIII, por exemplo. Mas, o fato de alguns países não conseguirem lograr o alcance do desenvolvimento, mesmo tendo por base uma atuação direta e proeminente do Estado, informa-nos que essa importância pode variar em diferentes sentidos. O desenho assumido pelos Estados latino-americanos, subsumidos por um caráter de subdesenvolvimento, constituiu fenômeno singular na história político-econômica (Furtado, 1986). Nesse sentido, é importante buscar um modelo teórico que informe, para além da constatação da importância do Estado para o desenvolvimento, o modo efetivo pelo qual o ator contribui para o processo, ou, em outras palavras, por que o ator importa nessa linha de atuação. Eis o desafio do próximo capítulo.

CAPÍTULO 2 – CAPACIDADES ESTATAIS PARA O DESENVOLVIMENTO

A história político-econômica nos fornece, como visto, indícios significativos da importância da atuação do Estado nas estratégias de desenvolvimento das sociedades. Analiticamente, essa relação fica clara quando observamos, por exemplo, a forte presença estatal no percurso histórico de países que hoje são tecnologicamente e industrialmente avançados, como Estados Unidos, Inglaterra, dentre outros. Estado e capitalismo vêm mantendo uma relação dialética que se revela fundamental para ambos, já que o primeiro se transforma a partir das demandas do segundo e essa própria transformação, por sua vez, gera repercussões significativas na dinâmica operacional desse último. Dentre essa dinâmica, o Estado vem se modificando em termos de papéis e responsabilidades, especialmente no contexto da modernidade (Polanyi, 1944).

Tendo por base esse processo, pelo qual o agente estatal vem se transmudando e conformando elemento relevante no âmbito do mercado, o objetivo do presente capítulo consiste em sistematizar a formulação teórica que aponta para o sentido e a importância da relação que o ator estabelece com o desenvolvimento. O que podemos tirar de lição das experiências históricas acerca dessa relação? Quais generalizações podemos efetivar a partir dos percursos históricos entrevistados sobre a sua forma de estruturação? Que variáveis importam para o sucesso dos países em termos de desenvolvimento? Politicamente, quais recursos o Estado engendra nesse processo? Analiticamente, como ele articula esses recursos de maneira a lograr seus objetivos? Para responder essas questões, o capítulo buscará analisar as articulações, os meios institucionais e os instrumentos que o agente estatal mobiliza, estrutura e emprega no âmbito de seu envolvimento na seara. Nesse caso, importa investigar o *porquê* do ator estatal ser considerado relevante na promoção de políticas desenvolvimentistas.

Para além dessa breve introdução, o debate está dividido em quatro seções. As seções iniciais discutem duas expectativas teóricas antagônicas acerca dos papéis e responsabilidades estatais quando nos defrontamos com a atuação do ator em prol de políticas desenvolvimentistas. Por um lado, é possível conceber teórico-analiticamente a atuação do ator apenas sob um ponto de vista pragmático-liberal, ao estruturar as condições institucionais necessárias para que os atores privados busquem, eles próprios, o desenvolvimento. Empreende-se, nessa linha, discussão acerca da perspectiva econômica

neoclássica, que defende que o papel do Estado consistiria exatamente em prover o ambiente institucional favorável para que os agentes privados fossem capazes de promover, eles próprios, o desenvolvimento.

Por outro lado, existem argumentos relativamente consistentes que tendem à direção contrária, de enfatizar que, na verdade, o Estado deve ter papel de predominância no jogo político-econômico, sob risco de, d'outra sorte, qualquer perspectiva de desenvolvimento não ser passível de se concretizar. Nesse sentido, traz-se à baila a perspectiva de intervenção efetiva estatal, segundo a qual o papel do Estado deve se centrar e ser fortalecido no âmbito da atuação das instituições e processos caros ao desenvolvimento da sociedade. Nesse caso, importa analisar a maneira pela qual o ator mobiliza recursos e estabelece arranjos com os agentes econômicos para a concretização de seus projetos. Tomadas em conjunto, podemos dizer que a primeira perspectiva considera o Estado como um agente *exógeno* no jogo político-econômico e que a segunda perspectiva o considera um agente *endógeno* nesse processo.

A terceira seção busca analisar com maior acuidade a operacionalização das capacidades burocráticas estatais para o desenvolvimento. Mais especificamente, busca-se um modelo de concretização, no plano empírico, dos recursos e arranjos que o agente estatal emprega no processo. Para tanto, toma-se por base ilustrativa o caso brasileiro, partindo de uma proposta de operacionalização do conceito de capacidades burocráticas que avalia a situação atual do país na seara. A quarta seção é dedicada às considerações finais.

2.1 O Estado como variável *exógena* no jogo político-econômico

Não é novidade a afirmação de que regras e normas sociais capazes de prover organização e segurança institucional às sociedades dificilmente tendem a surgir de maneira espontânea. De fato, é plausível a explanação de Bicchieri (2006) acerca do potencial de surgimento de normas sociais em determinados grupos desde que consideradas as preferências individuais sob uma perspectiva condicional. As normas poderiam surgir ao longo do tempo e de maneira espontânea à medida em que as expectativas dos indivíduos fossem propícias a tal, especificamente em termos de probabilidade de comportamentos semelhantes pelos outros e pela expectativa de que regras de sanção fossem aplicáveis a qualquer tempo. De fato, essa perspectiva tem sido a base de argumentos importantes na seara da cooperação e da ação coletiva (Axelrod, 1997; Fehr and Fischbacher, 2004).

Não obstante sua importância teórica, logo se percebeu que o surgimento de regras de maneira espontânea, isto é, a possibilidade de organização da sociedade num ambiente anárquico, tenderia a se cristalizar para determinados tipos de sociedades, como pequenas comunidades e/ou populações de características específicas (North, 1990). No âmbito de sociedades modernas, complexas, caracterizadas, principalmente, por trocas econômicas impessoais, tal lógica tenderia inevitavelmente ao fracasso (Tullock, 1993). Fato que, no campo da literatura econômica neoclássica, só aumentou as suspeitas de que um agente específico, o Estado, poderia, ter algum tipo de papel nesse processo. E uma das primeiras correntes surgidas nessa linha de atribuição de maior importância e sentido à atuação do Estado foi a Teoria da Busca de Renda (Krueger, 1974).

O argumento base dessa vertente teórica consiste na apropriação do Estado por agentes econômicos de forma a corrigir eventuais distorções do sistema em benefício próprio. Os atores privados, assim, seriam beneficiários do Estado no sentido de que este criaria regras e normas específicas capazes de proteger-lhes da competição que caracteriza o mercado, garantindo, assim, o lucro da atividade econômica. Pelo lado do Estado, os funcionários públicos estariam interessados na execução da atividade porque beneficiários do conjunto resultante do processo, que são ofertas de produtos e serviços por agentes privados aninhados aos seus próprios interesses. Assim, nessa primeira aproximação teórica acerca do papel do Estado no desenvolvimento, a ação é determinada, basicamente, pelo interesse dos indivíduos em satisfazer preferências e valores determinados.

2.1.1 Direitos de propriedade e eficiência estatal

Uma das formas que o Estado dispõe para promover e incentivar o desenvolvimento nacional consiste tanto na criação do ambiente institucional adequado, jurídica e sócio politicamente, para o empreendimento de ações pelos agentes privados, como, também, no fornecimento de incentivos específicos para que essas ações sejam efetivadas, como no caso dos incentivos fiscais, via abatimento de impostos, além dos incentivos financeiros, via facilitação do crédito e das condições de endividamento das firmas e das famílias (Williamson, 1988; North, 2003). Especialmente a partir do fortalecimento da corrente neoinstitucionalista na metade do século XX (Coase, 1991; Williamson, 1990), o discurso acerca da importância do ambiente político-econômico, expresso, sobretudo, nas liberdades políticas e garantias constitucionais exercidas pelo sistema democrático, deixa patente a relação entre Estado e

ambiente institucional no âmbito da consolidação do desenvolvimento: ao Estado caberia garantir o ambiente institucional favorável para que os agentes privados fossem capazes de buscar, eles próprios, o desenvolvimento da sociedade.

Nessa perspectiva, assim, o papel do Estado não se constitui em intervir diretamente nas instituições e na economia de uma forma geral, mas, antes, em garantir um ambiente institucional favorável para que o progresso econômico-institucional seja alcançado de maneira autônoma pelos agentes privados econômicos (Johnson, 1995; Bresser-Pereira, 1997). Na perspectiva de North e Thomas (1973), existe uma questão importante a ser explicada no âmbito político-econômico que é a relação entre as instituições e o desenvolvimento econômico. Segundo os autores, o elemento central para se entender a questão seria a tanto a definição, quanto a garantia dos chamados *direitos de propriedade*. Tais direitos estariam diretamente relacionados à posse de bens privados e, principalmente, aos instrumentos e normas gerais capazes de definir e assentar a propriedade desses bens. E, como foco desse processo, encontra-se a figura do Estado.

A concepção do Estado como instituição legítima para o uso da força e com poder de sanção no âmbito social, tendo por base as regras e as normas coletivamente acordadas, confere embasamento ao pressuposto de North e Thomas (1973) de garantia dos direitos de propriedade. Não obstante, para que efetivamente cumpra essa tarefa, tais direitos deveriam ser **eficientes**, isto é, capazes de maximizar os investimentos privados. Numa situação de direitos de propriedade ineficientes, o potencial de desenvolvimento da sociedade é reduzido de maneira significativa. “O crescimento econômico simplesmente não vai acontecer a menos que a organização econômica existente seja eficiente. Os indivíduos têm de ser estimulados por incentivos a assumir as atividades socialmente desejáveis.” (North e Thomas, 1973, p.2).

A ideia de incentivo remete à necessidade de equilíbrio entre o retorno privado da atividade desenvolvida e o seu retorno social. Por trás dessa assertiva reside o pressuposto clássico da economia, de que se o ganho privado for menor que o benefício social, o investimento tende a ser inferior àquele necessário para garantir e maximizar o bem-estar da própria sociedade. Isto é, se o lucro for menor do que o esperado, os investimentos não ocorrerão, ainda que passíveis de beneficiar a sociedade como um todo. Assim, na perspectiva dos autores, as definições de distribuição dos investimentos privados, dadas pela capacidade do Estado de gerenciar os direitos de propriedade de maneira mais ou menos eficiente, terão

impactos maiores ou menores, positivos ou negativos na sociedade, a guisa dos incentivos existentes para sua concretização.

Uma teoria do Estado é essencial, porque é o Estado que especifica a estrutura de direitos de propriedade. Em última análise, o Estado é que é responsável pela eficiência da estrutura de direitos de propriedade, a qual causa crescimento, ou estagnação, ou declínio. (...) Um Estado é uma organização com vantagem comparativa no exercício da violência, estendendo-se sobre uma área geográfica cujos limites são determinados pelo seu poder de tributar seus cidadãos. A essência dos direitos de propriedade é o direito de excluir e uma organização que tem vantagem comparativa no exercício da violência está em posição para especificar e garantir direitos de propriedade. (North, 1981, p.17-21).

A atuação do Estado na garantia dos direitos de propriedade seria a garantia de que, por um lado, dados investimentos seriam feitos no âmbito social, tendendo a melhorar a vida do conjunto social de maneira geral. Por outro lado, é importante considerar que a validade de tal pressupostos está ancorada sumariamente na capacidade do Estado de alocar, da maneira mais eficiente possível, estes direitos. Caso a alocação seja feita de maneira ineficiente, toda a sociedade perde, especialmente em termos de desenvolvimento socioeconômico – como geração de rendas de emprego, giro econômico e posse de bens e serviços.

A tarefa do Estado na execução de tal papel é incentivada por dois fatores. Primeiro, se considerarmos, por um lado, a garantia dos direitos de propriedade pelo ator e, por outro, pelos indivíduos de maneira particular, veremos que o Estado trabalha sob o suposto de economias de escala e cobra os serviços prestados na forma de impostos e contribuições pecuniárias. A ideia de economias de escala fica clara, por exemplo, na questão do uso do poder de sanção. A punição aos indivíduos que transgredem a lei e usurpam o caráter privado dos bens, por exemplo, tende a ser mais bem concretizada (em termos de forma e velocidade), bem como melhor ancorada em termos legais, do que quando executada por cada indivíduo em particular.

Além da economia de escala, outro fator seria importante na atuação do Estado como garantidor dos direitos de propriedade. Como os indivíduos repartem os custos associados à manutenção destes direitos, é possível que formem poupanças privadas no âmbito de sua projeção social. A divisão dessa poupança tende a se alicerçar no caráter monopolizador do Estado e, em especial, na sua busca pela maximização dos ganhos aferidos pelo desempenho de sua atividade. Nesse sentido, o Estado poderia separar aqueles indivíduos e/ou grupos com maior poder de contribuição daqueles indivíduos e/ou grupos com menor poder contribuição,

atribuindo-lhes direitos de propriedade em função de suas respectivas capacidades de arcar com os custos a eles associados. Ou seja, a busca do Estado por eficiência na distribuição dos direitos de propriedade envolve, necessariamente, a discriminação dos indivíduos e a escolha daqueles com maiores potenciais de fornecer pagamentos pelos serviços prestados pelo ator. Assim, a garantia do ambiente institucional adequado para o desenvolvimento envolveria, necessariamente, uma atuação monopolista e discriminadora do Estado no âmbito social (North, 1981).

Essa própria forma de atuação do Estado seria definidora da sua capacidade de expansão institucional. O limite do Estado seria função da sua própria lógica de atuação em economias de escala: na medida em que a provedoria de direitos de propriedade gere receitas pelo menos iguais aos custos, o Estado pode expandir sua eficiência; uma vez ultrapassado esse limite, isto é, uma vez que os custos de se prover direitos de propriedade superem os ganhos daí decorrentes, naturalmente a eficiência é perdida e, por isso, o Estado chega ao seu próprio limite. Logicamente, a ideia do Estado monopolista é importante para se compreender a lógica de distribuição de direitos de propriedade no âmbito social, especialmente em busca do desenvolvimento.

2.1.2 A democracia como variável interveniente: expectativas e apreços

Tomando por base o debate acerca da relação entre democracia e modernidade, diversos autores e analistas tecem expectativas diferenciadas acerca da capacidade do Estado de harmonizar desenvolvimento e consolidação democrática. White (1998) e Sen (1999), por exemplo, enfatizam a importância da democracia como sistema propiciador de um ambiente institucional estimulador do desenvolvimento em função de alguns elementos que lhe seriam característicos, como a proteção à propriedade privada, a garantia de cumprimento de contratos, a proteção das liberdades individuais, dentre outros. O próprio White (1998) nos dá, todavia, o outro lado do argumento de compatibilização entre democracia e desenvolvimentismo e observa que a primeira implicaria também criar uma série de elementos impeditivos do segundo, especialmente nas suas fases iniciais, como o *trade-off* entre anseios de modernização industrial e a necessidade de eventuais redirecionamentos de fontes de investimento a outros tipos de ativos, como o caso das políticas sociais.

O desenvolvimentismo acelerado, segundo Leftwich (1998), implicaria conferir dinamismo às mudanças sociais e econômicas e, com isso, o surgimento de novos atores e

interesses num ritmo tal que minaria as próprias capacidades de criação de consensos do sistema democrático e, por fim, a ruína ou do progresso do desenvolvimento ou do próprio progresso democrático. Além da existência desse potencial excesso de demandas, a necessidade de priorização do curto-prazo, como função das transitoriedades governamentais democráticas, seria naturalmente incompatível com a lógica do mercado, calcada na consolidação e crescimento de médio e longo-prazos dos investimentos realizados. Por fim, a democracia implicaria interferir demasiadamente na autonomia necessária aos burocratas para efetivamente concretizarem as ações correlatas a uma perspectiva de desenvolvimento.

Dada a complexidade característica do sistema liberal-democrático e, principalmente, pelo incremento dessa complexidade no âmbito do conjunto estatal, outro fator, segundo North (1990), aumentaria de maneira quase exponencial: os custos de transação. Se a ideia de um Estado monopolista e capaz de garantir direitos de propriedade ascende à perspectiva de formação de um ambiente institucional favorável ao desenvolvimento socioeconômico, não é banal considerar que, na verdade, o ambiente democrático tende a aumentar os custos de transação inerentes a esse processo. Os custos de transação são aqueles decorrentes das próprias atividades desempenhadas pelo Estado, como a atividade de identificar os indivíduos e/ou grupos com maiores capacidades de gerar receitas e, com isso, atribuir-lhes direitos de propriedade, bem como desses próprios indivíduos e grupos buscarem o Estado de maneira pragmática a atingirem seus objetivos no âmbito do mercado.

Uma das formas mais patentes de aumento dos custos de transação envolve, nessa linha, a própria capacidade do Estado de agir eficientemente em prol do desenvolvimento. E, para isso, necessário se faz a resolução da questão agente-principal que caracteriza o processo, mas que se complexifica de maneira significativa no âmbito do ambiente democrático. O problema agente-principal concerne à capacidade do indivíduo demandante de alguma atividade em um sistema hierárquico pré-determinado de efetivamente acompanhar a concretização e o desempenho dessa atividade. Na medida em que esse acompanhamento não existe, ou, ainda que existente, é feito de maneira indireta ou mesmo pouco frequente, está estruturado um problema agente-principal. No caso do Estado liberal-democrático, esse problema se efetiva em função do grau de descentralização das decisões, da necessidade de legitimação dos processos públicos em termos de oferta de bens e serviços e da atuação do Estado de uma maneira geral.

Além do aumento dos custos de transação, o advento do Estado democrático traz em seu bojo uma série de direitos e prerrogativas civis que são incorporadas ao próprio conceito de propriedade e de bens privados. Historicamente, os direitos dos indivíduos – a sua cidadania – foram lentamente estruturados. Marshall (1977) analisa como tais direitos foram nascendo no seio da sociedade inglesa ao longo do tempo e como isso teria ocorrido numa lógica tal que reforçaria os próprios pilares de uma ordem democrática. De acordo com o autor, primeiramente teriam “vingado” os direitos civis, relativos à garantia de liberdades que condicionariam, por exemplo, as possibilidades de desenvolvimento do próprio mercado. A economia teria, neste sentido, condições de crescer mais rapidamente, com a garantia de propriedade privada e da possibilidade de realização de contratos entre particulares. E isso tudo tendo por base um Judiciário cada vez mais independente do Executivo.

Em seguida aos direitos civis, foram sendo trazidos à baila os direitos políticos, de modo que os indivíduos pudessem influir no processo decisório do Estado, participando dele. A base para a garantia das liberdades civis acabou sendo, nesta linha, a conquista de tais direitos, pelos quais os cidadãos tinham a oportunidade de discutir a direção do Estado e influir na consecução de políticas públicas específicas. Em último lugar, aparecem os direitos sociais, fruto da ação e força dos partidos nascidos quando do aparecimento dos direitos políticos. Os direitos sociais, no início, pareciam contradizer os anteriores, dada a ação do Executivo no sentido de intervir na vida das pessoas. Perspectiva que pode ser entendida na própria matriz liberal que sustentava o desenvolvimento da cidadania na Inglaterra: o indivíduo deveria trabalhar para conseguir seu sustento e não ser sustentado pelo Estado. A intervenção deste último consistiria, assim, numa violação das liberdades individuais.

2.1.3 Direitos para além da propriedade material

Assim, uma vez que o Estado seja capaz de promover os direitos de propriedade de maneira a diminuir os conflitos próprios do ambiente democrático, tão maiores as chances de sucesso em termos de obtenção de graus significativos de desenvolvimento socioeconômico. Para ilustrar essa perspectiva de arranjos institucionais e, principalmente, a engenharia necessária para promover esse balanço dos conflitos na democracia, North et al (2009) dividem a organização estatal em dois tipos principais. Em primeiro lugar, característico dos séculos XVIII e XIX, estaria o tipo de Estado classificado como *Natural*. O Estado Natural seria aquele cujo exercício do poder é realizado eminentemente por grupos elitistas, sem a

presença do corpo social mais robusto da sociedade. Nesse caso, os custos de transação associados à promoção do desenvolvimento estariam relacionados basicamente à própria organização da ação coletiva das elites, como nos casos de alternância de poder, exercício do poder, dentre outros.

Como, no geral, grupos elitistas tendem a deter grandes parcelas e diferentes tipos de recursos, a probabilidade de existência de escaladas de conflitos significativas seria uma constante. Afinal, o envolvimento de montantes importantes de recursos, combinado à presença de grupos dispostos, cada qual, a efetivamente utilizá-los, levaria a um cenário final muito mais conflituoso e propenso à destruição mútua do que o próprio cenário inicial. Nesse sentido, North et al (2009) propõem uma segunda lógica organizacional da ação estatal capaz de, ao mesmo tempo, compatibilizar as demandas da sociedade em termos de democracia, com o exercício do poder por grupos específicos dotados de recursos para se apropriar da estrutura governamental por meio de estratégias e vias próprias da democracia: a chamada *Ordem de Acesso Aberto*.

A Ordem de acesso aberto seria uma perspectiva de organização estatal capaz de minimizar os conflitos erigidos no seio da sociedade democrática e, ao mesmo tempo, permitir que determinados setores da sociedade detenham recursos e bens caros à sociedade de uma maneira geral. Segundo North et al (2009), três elementos principais seriam os componentes desse sistema:

- 1) Consolidação das forças militares e policiais sob o controle do sistema político
- 2) Presença de um conjunto de restrições e incentivos que limitam de forma eficaz o uso ilegítimo da violência pelo sistema político
- 3) Para um partido ou uma facção política permanecer no poder, deve obter o apoio de interesses econômicos e sociais de forma ampla

Essas três condições impostas pelos autores fornecem dicas acerca da importância do ambiente institucional proporcionado pela Ordem de Acesso Aberto à consolidação de políticas de desenvolvimento. A principal questão, nessa linha, concerne à capacidade do sistema de equacionar as diferentes demandas, advindas de diferentes grupos, por meio de arranjos institucionais ditos legítimos. A ideia de que o apoio para a estruturação de governos deve ser ampla, especialmente em termos de apoio de grupos econômicos específicos, de fato tende a promover um ambiente no qual os indivíduos tenderiam a se sentir mais seguros a

arriscar e investir recursos privados em prol do desenvolvimento do país. Esse processo, muito embora se dê majoritariamente no ambiente político, relaciona-se com aquele próprio do ambiente econômico tal como postulado por Schumpeter (1984) acerca da destruição criadora na economia.

Por esse processo, entende-se a competição existente entre grupos econômicos privados pela inovação de produtos e serviços e, portanto, pela busca de maiores lucros no âmbito do desempenho de suas atividades. Se considerarmos essa mesma lógica em relação ao ambiente político, é possível pensar na figura do empresário político como sendo aquele agente que busca inovações e novas formas de estruturar as ações ao longo do tempo: novas formas de equalizar conflitos, balancear interesses e, principalmente, remunerar ações estruturais em prol do desenvolvimento.

Uma forma importante de competição econômica acontece por meio do desenvolvimento de novos produtos e serviços, mais do que por meio de preços mais baixos e maior qualidade. Organizações se formam para explorar novas oportunidades e buscar rendas associadas a inovações. Livre entrada e acesso a organizações econômicas sofisticadas são os pré-requisitos para uma destruição criadora e uma economia dinâmica. (North et al, 2000, p.23).

Assim, a figura do *empresário político* revela-se fundamental no âmbito da teoria econômica neoclássica. Uma vez combinada à perspectiva do Estado como agente que tende a ofertar direitos de propriedade de maneira eficiente, a lógica da destruição criadora no campo político nos permite compreender como as diferentes demandas sociais, advindas de diferentes grupos e setores, podem ser equacionadas. E, nessa linha, conjuntamente, a guisa da capacidade do Estado de garantir a existência de lucros, promover investimentos significativos no âmbito da sociedade e, com isso, promover a busca do desenvolvimento na seara.

Logicamente, vale dizer, a própria ideia de escolhas eficientes por parte do Estado e da própria sociedade tende a ser muito mais um *constructo* teórico, do que uma possibilidade empírica efetiva. E o pressuposto base dessa lógica repousa na racionalidade da ação dos indivíduos em termos do manejo dos meios necessários para atingir fins previamente definidos. O agente racional seria aquele que conseguiria definir meios adequados à consecução de seus próprios objetivos, dependendo o sucesso de sua ação e de seu próprio poder – isto é, de sua capacidade de moldar comportamentos de acordo com suas próprias intencionalidades.

Wanderley Reis (1988) faz uma interessante discussão dessa questão a partir de um debate sobre identidade e política, tendo por base a Teoria da Escolha Racional. Discute-se dois usos contrapostos do conceito de “ideologia”. O primeiro uso seria aquele relativo ao conjunto difuso de valores, crenças, normas, costumes, que condicionariam a maneira pela qual as pessoas “enxergariam” o mundo; o segundo uso é ligado ao sentido que a palavra adquire quando se fala em “ideologia política”: um conjunto estruturado e coerente de ideias delineadas como guia para a ação política. Ideologia, no primeiro caso, é algo dado na situação social dos indivíduos, é um comportamento social (algo que independe deles próprios para existir). No segundo, é um comportamento lúcido destes agentes, um comportamento político, segundo o autor.

Esta reflexão remete à discussão sobre a racionalidade dos agentes sócio-políticos. No recurso à noção de ideologia política, o agente a que se alude é, na verdade, um agente racional, “...capaz de estruturar coerentemente um universo político complexo e de decidir de forma consequente diante de qualquer problema específico com que se defronte naquele universo.” (Wanderley Reis, 1988:26). Segundo o autor, na literatura em geral dá-se mais ênfase ao caráter intencional do comportamento humano em relação ao seu caráter racional. Porém, a discussão sobre intencionalidade recai no comportamento de um agente que age autonomamente avaliando a efetividade de seu agir em função de seus objetivos, bem como a conexão entre os meios que escolheu para chegar a determinado fim.

Neste sentido, o que se observa é que, na verdade, a intencionalidade dos agentes implica racionalidade – e não o contrário como comumente colocado. A ação racional implica, assim, o processamento de informações específicas que compõem a variável “meio” como condição para se alcançar determinado fim. Isto é, o agente racional é aquele que organiza de forma coerente e pragmática as informações de que dispõe para, então, agir. A racionalidade é atributo necessário da ação, neste sentido. E esse atributo tem a ver diretamente com a *eficácia* da ação, “a qual se acha diretamente relacionada com o controle e o processamento de *informação* relevante” (Wanderley Reis, 1988:28).

Com base nessa perspectiva de ação racional dos indivíduos, não é difícil concluir que a tese neoclássica de que os direitos de propriedade seriam atribuídos àquelas propostas que, de maneira relativa, fossem capazes de resolver da melhor maneira os problemas sociais e econômicos, pressupõe, no mínimo, a distribuição perfeita da informação e, com isso, a inexistência de qualquer questão relacionada ao dilema agente-principal. Nesse sentido, num

ambiente democrático, por exemplo, o eleitorado seria detentor de todas as informações necessárias para, através do voto, escolher a melhor proposta para resolução das questões da sociedade (Reis, 1988). Assim, há fortes razões para supor que, na verdade, a ordem de acesso aberto precisaria de maiores explicações acerca dos mecanismos efetivos pelos quais as liberdades políticas levariam ao desenvolvimento da sociedade, para além da simples suposição de eficiência na ação dos agentes envolvidos no processo.

2.2 O Estado como variável *endógena* no jogo político-econômico

À perspectiva do campo teórico neoclássico, cujo trabalho recai na explicação do desenvolvimento a partir do ambiente institucional favorável à sua estruturação, sendo esse ambiente garantido pela atuação eficiente do Estado, cabe o argumento oposto acerca da atuação desse último: como, sob quais circunstâncias, ou por quais meios, o desenvolvimento se efetiva no caso de um envolvimento direto do Estado na sua estruturação? Isto é, se ao Estado for atribuído um papel mais amplo do que a simples conformação de um ambiente institucional para a consecução do desenvolvimento, quais as variáveis e elementos mais prementes a esse novo processo?

Existe uma gama significativa de autores que vêm trabalhando sobre o tema pelo menos nas últimas quatro décadas, buscando cotejar as principais variáveis e o *modus operandi* do Estado na sua atuação pró-desenvolvimento. Parte importante desses trabalhos foi realizada tendo por objeto de estudo alguns países do leste asiático que buscavam adotar políticas de desenvolvimento na segunda metade do século XX, como Japão, Coréia e Taiwan. Ao largo das décadas de 1970 e 1980, no âmbito das sucessivas crises político-econômicas que se sucediam pelo globo, esses países experimentavam taxas de crescimento industrial significativas, conseguindo lograr, em poucos anos, níveis de desenvolvimento comparáveis às economias mais avançadas à época, como os EUA e alguns europeus (Johnson, 1995).

Evans (2004) afirma claramente que, na verdade, não se deve tomar por ideal de desenvolvimento institucional o modelo observado no caso desses Estados, pois eles teriam se estruturado em torno de condições históricas e contextuais muito particulares: o desenvolvimento de suas burocracias ao longo dos séculos, "...transformações sociais profundas – com exclusão das elites tradicionais – ao longo do século XX, o que inclui duas guerras mundiais e várias locais, questões geopolíticas – ascensão da China comunista e

intervenção norte-americana na área, etc..” (Fiani, 2011, p.211). Apesar das especificidades desses países, o autor sugere que isso não implica a impossibilidade de se tirar lições de suas respectivas experiências.

A investigação acerca destes países e, principalmente, dos fatores que lhes permitiram crescer justamente no momento em que a maioria tendia à estagnação ou mesmo ao declínio econômico, revelou aspectos importantes do ponto de vista da institucionalidade do Estado e de sua atuação no processo. Como visto no tópico anterior, uma das formas que o Estado dispõe para promover e incentivar o desenvolvimento nacional consiste tanto na criação do ambiente institucional adequado, jurídica e sócio politicamente, para o empreendimento de ações pelos agentes privados (Williamson, 1988; North, 2003). Nessa perspectiva, o papel do Estado não se constitui em intervir diretamente nas instituições e na economia de uma forma geral, mas, antes, em garantir um ambiente institucional favorável para que o progresso econômico-institucional seja alcançado de maneira autônoma pelos agentes privados socioeconômicos (Johnson, 1995; Bresser-Pereira, 1997).

No caso dos países do leste asiático, não obstante, observou-se que o papel do Estado tinha um caráter muito mais interventor, concentrador e direcionador das políticas nacionais. Estes Estados tanto definiam, eles próprios, a concepção de desenvolvimento a ser seguida, quanto investiam, implementavam e coordenavam de maneira *direta* as atividades e ações necessárias para o seu alcance. Uma das características mais expressivas desses Estados consiste num foco significativo nas interações que o ator estabelece de maneira estrita com setores privados econômicos da sociedade como meio para concretização de tais projetos.

A análise de Evans (1995), por exemplo, aponta para a determinância da presença estatal cumprindo papel central no fomento ao desenvolvimento. O autor argumenta que pelo menos três seriam os argumentos favoráveis à intervenção do Estado na sociedade e na economia de uma maneira geral (Fiani, 2011): a) superação de falhas de mercado; b) Superação de resistências sociais ao processo de desenvolvimento econômico; c) superação de resistências sociais à redistribuição de renda na sociedade. Segundo o autor, estes três fatores seriam essenciais para se compreender a necessidade de intervenção da racionalidade administrativa do Estado na organização das racionalidades individuais atomizadas.

Ademais, essa própria racionalidade administrativa estatal não se ancora no pressuposto de que o ator seja capaz de fazer as escolhas mais eficientes para a organização e o desenvolvimento da sociedade, tal como o faz a escola neoclássica. Na verdade, o Estado

seria, ele próprio, detentor de interesses e preferências próprias e se utilizaria dos meios necessários para atingir seus fins particulares – ainda que esses fins fossem, no mais das vezes, pouco conflitantes com os fins da própria sociedade de uma maneira geral (Rueschemeyer and Evans, 2009).

A concepção de um Estado dotado de racionalidade e interesses próprios não exclui, todavia, a hipótese de que grupos dominantes no âmbito social tentem cooptar sua estrutura de forma atingir seus próprios objetivos. O Estado, segundo Evans (2004), pode atuar como instrumento de um grupo e/ou parcela específica da sociedade e deve lidar correntemente com a tensão entre agir, por um lado, de acordo com uma perspectiva de bem comum e interesse geral da sociedade e, por outro lado, agir de acordo com interesses determinados e específicos. Ainda assim, mesmo nos casos em que o interesse geral ganha predominância sobre os particulares, é interessante observar a perspectiva do autor que afirma que grupos dominantes sempre buscarão se apropriar dos resultados alcançados, mesmo que estes não reflitam, necessariamente, a busca de seus próprios objetivos.

2.2.1 Agentes privados e agentes públicos prementes ao Desenvolvimento

Assim, seria da natureza do jogo político e, mais particularmente, do próprio Estado, a apropriação particular de objetivos e resultados políticos tendentes a beneficiar a sociedade como um todo. E a problemática principal da figura estatal consiste justamente em equacionar formas e maneiras de equilibrar essas apropriações, com o fim principal de não se tornar, ao cabo, simples instrumento de dominação por parte de grupos sociais detentores de maiores e melhores recursos.

Para recapitular, embora nossa definição do Estado seja moldada nos termos formais de autoridade e capacidade de sanção, nós reconhecemos que, por meio de uma série de circunstâncias históricas – que variam substancialmente – o Estado tende a ser uma expressão de pactos de dominação, a agir coerentemente como uma unidade corporativa, a se tornar uma arena de conflitos sociais e a se apresentar como guardião de interesses universais. Obviamente, essas tendências estão em contradição umas com as outras e não podem ter sucesso todas de uma vez. (Rueschemeyer and Evans, 2009, p.48).

Segundo Abramovitz (1989), o Desenvolvimento envolveria:

...technical competencies, (and)... political, commercial, industrial, and financial institutions, (essential for)... the organization and management of large-scale enterprise and ...mobilizing capital for individual firms on a similar large scale. It is also the ability to make and absorb the social adjustments required to exploit new products and processes. (...) One should say, therefore, that a country's potential for

rapid growth is strong not when it is backward without qualification, but rather when it is technologically backward, but socially advanced. (Abramovitz, 1989, p.222-223).

O trecho em questão é importante no sentido de atestar a perspectiva do autor acerca da dualidade competências tecnológicas para o desenvolvimento e os arranjos e potenciais de negociação envolvidos no processo. É importante perceber que, nessa linha, a realização do *catch up* seria função das possibilidades advindas aos Estados de combinar avanço tecnológico e avanços nas relações estabelecidas com grupos específicos da sociedade. Esses grupos, vale dizer, seriam aqueles mais propensos a investir esforços e recursos no processo e, por isso, o Estado deveria considera-los em suas transações, ainda que sob o custo de deixar em segundo plano os demais. Isso quer dizer, ao cabo, que, na verdade, as alianças para o progresso e o crescimento econômico deveriam se restringir a uma parcela muito específica de grupos de interesse, sendo, em especial, aqueles com capacidade de fomentar o desenvolvimento do país e, principalmente, capazes de estabelecer com o Estado relações objetivas e pragmáticas estruturadas exatamente nesse sentido. Nas palavras de White (1998), seriam as elites empreendedoras no âmbito privado econômico.

A atuação do Estado no âmbito do desempenho de suas atividades, especialmente aquelas relacionadas à promoção do desenvolvimento, irá depender, sobretudo, de sua capacidade de lidar com a tensão entre interesses particulares e interesses coletivos. Necessariamente, isso remete à questão de saber os tipos de mecanismos que serão adotados ao longo desse processo e como esses mecanismos tenderão a atuar de maneira a lidar com conflito próprio das relações estado-sociedade.

Segundo Evans (1995), o Estado cumpriria papel central no fomento ao desenvolvimento via dois pressupostos básicos: *autonomia* e *parceria*. A autonomia estatal seria fator primordial de “proteção” do Estado às investidas e interesses dos grupos privados econômicos, consistindo na capacidade da burocracia de fomentar o desenvolvimento, mas sem se estruturar numa posição de dominação pelas elites empreendedoras locais. Para isso, todo o corpo burocrático deveria ser formado numa perspectiva weberiana forte, isto é, formada por profissionais altamente qualificados, calcados na meritocracia, com remuneração compatível a seus respectivos cargos, estabilidade e possibilidades claras de ascensão profissional (Weber, 2004).

O ingresso na burocracia condicionado à aprovação em um certame para o serviço público, ou a ter alcançado nível universitário, juntamente com o pagamento de salários comparáveis àqueles que são pagos no setor privado para posições que

requerem níveis de responsabilidade e habilidades semelhantes, devem produzir um conjunto de funcionários competente. A estabilidade proporcionada pela promoção interna permite que sejam formados vínculos mais fortes entre eles. Isso melhora a comunicação e, assim, a eficácia. Isso também aumenta a preocupação de cada funcionário com o que seus colegas pensam dele, resultado em uma maior adesão a normas de comportamento. Uma vez que os funcionários ingressam na burocracia com base no mérito, desempenho eficaz provavelmente deve ser um atributo valioso entre eles. De um ponto de vista ideal, um senso de compromisso com os objetivos e *esprit de corps* de desenvolvem. (Rauch; Evans, 2000, p.52).

Essas condições permitiriam a formação de um corpo técnico ao mesmo tempo coeso e capaz de atuar numa perspectiva de grupo, passível, portanto, de se “proteger” das investidas dos interesses e preferências dos grupos privados. O Estado fragilizado seria aquele dotado de uma burocracia que fugisse aos elementos colocados pelos autores, especialmente em termos de profissionalização da gestão do corpo administrativo estatal. De fato, em estudo empírico realizado com cerca de 35 países, os autores tiram conclusões importantes sob essa ótica.

O primeiro achado foi uma correlação positiva entre burocracias cujos desenho e funcionamento se aproximavam do ideal weberiano e as taxas de crescimento econômico dos países. Esse achado é importante porque tende a comprovar, empiricamente, que, de fato, a profissionalização do corpo estatal atua como variável com significativo peso nas prioridades do Estado e, principalmente, na sua capacidade de fomentar o desenvolvimento socioeconômico. A segunda conclusão a que os autores chegam é de uma correlação também positiva entre o desempenho da burocracia, em termos de eficiência e eficácia na utilização dos recursos, com as bases de seleção de indivíduos pela via meritocrática. De fato, a profissionalização do corpo estatal revelou-se variável importante nas capacidades estatais para o desenvolvimento.

Ao mesmo tempo em que deveria ser autônoma em relação ao contexto, a burocracia deveria, também, buscar parcerias com os agentes econômicos de forma a obter consensos e perspectivas comuns acerca do projeto de desenvolvimento a ser implantado. Os agentes privados não teriam apenas melhor conhecimento da forma pela qual as políticas estatais estariam afetando suas condições no rol econômico e, portanto, suas perspectivas de investimento e aplicação de recursos no crescimento da Nação. Os agentes seriam, também, importantes parceiros numa perspectiva de ajuste constante das decisões adotadas pelo Estado com fins de continuamente aperfeiçoar as políticas de desenvolvimento de maneira geral.

2.2.2 Os arranjos institucionais como foco ao Desenvolvimento

Para tanto, a criação de arranjos institucionais capazes de prover suporte a este contato permanente entre Estado e agentes privados, processo o qual Evans chamou de *embedded-autonomy*, deveria ser tomada como tarefa primordial nas atividades governamentais. “A aplicação consistente de quaisquer políticas, quer visem corrigir preços, ou implantar indústria local, exige a institucionalização permanente de um conjunto complexo de mecanismos políticos”(Evans, 1995:2).

Um Estado inteiramente autônomo não teria capacitação suficiente, nem habilidade necessária, para implementar seus objetivos de forma descentralizada e privada. Em contrapartida, quando redes muito densas de interesse não encontram um Estado com estrutura interna robusta, este se torna incapaz de resolver os problemas de “ação coletiva” e de transcender os interesses individuais de suas contrapartes privadas. Somente quando há uma combinação entre a incorporação de interesses coletivos e autonomia, um Estado pode ser chamado de desenvolvimentista. São imprescindíveis tanto autonomia, quanto parceria. (Evans, 2004, p.38).

O trabalho de Chang (2003) também é elucidativo do ponto de vista da relevância do Estado para o desenvolvimento. Segundo o autor, a base produtiva da sociedade seria composta, na sua maioria, pelos chamados *ativos específicos*. Esses ativos seriam aqueles dotados de dada especialização em determinada atividade e, uma vez redirecionados para outra ação, perderiam grande parte de sua capacidade de produção e, portanto, grande parte de seu valor. Face às mudanças geralmente provocadas por políticas de desenvolvimento adotadas pelos Estados, seriam grandes as chances de diversos empresários terem seus empreendimentos perdendo significativa parte de seu valor. Por isso, estes empresários e agentes privados consistiriam força contrária às políticas fomentadas pelo Estado. De acordo com Chang (1995), nessa linha, uma das principais atividades do Estado na busca pelo desenvolvimento consistiria justamente em gerir os conflitos advindos do âmbito socioeconômico de forma a garantir que as mudanças necessárias às suas políticas fossem efetivadas.

Tanto Johnson (1995), quanto Evans (1995), afirmam que, além disso, ao mesmo tempo em que deveria ser autônoma em relação ao contexto, a burocracia deveria, também, buscar *parcerias* com os agentes econômicos de forma a obter consensos e perspectivas comuns acerca do projeto de desenvolvimento a ser implantado. Mas essa busca por parcerias

deveria ser embasada no estabelecimento de dada *seletividade*⁴⁴ na proposição de políticas desenvolvimentistas. A implicação dessa seletividade concerniria, dentre outras condicionantes, à necessidade de fazer parcerias com o menor número possível de grupos privados, especialmente aqueles que seriam mais estratégicos economicamente para o projeto estatal. Assim se observa, por exemplo, no caso das relações estabelecidas entre Estado e elites industriais nacionais no Japão democrático da década de 1960 (Evans, 1995), ou, ainda, no caso das interações estabelecidas com grupos políticos corporativos dominantes no Brasil autoritário da década de 1970 (Boschi, 2011).

Algumas características, enfim, do tipo de Estado passível de classificação como desenvolvimentista se destacam no âmbito da literatura que se ocupou de estudar o fenômeno:

- a concepção de desenvolvimento focada na busca pela industrialização e pelo crescimento econômico do PIB, Produto Interno Bruto (Johnson, 1995);
- a existência de uma burocracia profissionalizada e coesa (Evans, 1995, 2011; Weber, 2004);
- a existência de uma elite empreendedora no âmbito privado econômico (White, 1998);
- a institucionalização de procedimentos e ações para constante contato entre burocracias e elites (Evans, 1995; Chang, 1995);
- a capacidade de gerir conflitos (Chang, 1995);
- a irrelevância, por fim, de outros grupos sociais que não fossem aqueles ditos *empreendedores* (Leftwich, 1998).

Os Estados desenvolvimentistas seriam, então, passíveis de caracterização nestes moldes, sendo ainda importante citar um último elemento que lhes seria fundamental: a adoção, na maioria dos casos, de um sistema político diferente daquele que, já na década de 1960, encontrava-se em franca expansão por grande parte dos países, tanto do Ocidente, quanto do Oriente, que é a *democracia* (Santos e Avritzer, 2003); e, nos casos em que essa foi adotada, o foco na sua concepção procedimental, que é a concepção hegemônica difundida mundialmente (Leftwich, 1998; White, 1998; Evans, 2011). A maioria dos Estados originalmente taxados de desenvolvimentistas não se ancoravam, no que tange à sua organização sócio-política, no sistema democrático como base social. E, nos casos em que o

⁴⁴ A seletividade se refere à escolha de políticas e processos entendidos como estratégicos ao desenvolvimento nacional, em áreas de grande importância à época, como o desenvolvimento industrial e o estabelecimento de comércio com países estrangeiros (Johnson, 1995).

fizeram, adotaram, via de regra, um modelo de democracia passível de classificação como estrito-procedimental, porque focado eminentemente na instituição do voto como elemento fundante para resolução do problema *agente-principal* na política.

De fato, a análise das trajetórias e da estruturação histórica dos Estados nos permite identificar pelo menos três concepções dominantes, ou paradigmas, acerca dos seus respectivos processos políticos constituintes nacionais. Existem Estados que tornaram-se desenvolvimentistas, mas tendo por base sistemas de organização sócio-política cujos fundamentos pouco ou nada se associavam ao sistema democrático. Nessa categoria de Estados observamos casos como os de Taiwan, Indonésia e Coréia da década de 1970 (Amsden, 1979; Evans, 1995), ou ainda, a China nas décadas mais recentes (Nolan, 1996). Existem, a seu turno, Estados que se tornaram, concomitantemente, tanto desenvolvimentistas, quanto democráticos, mas que adotaram essa última forma de organização sócio-política em sua concepção estritamente procedimental, como o caso dos Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha, ou, ainda, o Japão (Leftwich, 1998). Por fim, é possível identificar, também, Estados que, em determinado momento, tornaram-se democráticos, mas que não se tornaram desenvolvimentistas, como é o caso daqueles da região latino-americana após, principalmente, meados dos anos 1980 (Avritzer e Vaz, 2008), ou, ainda, a África do Sul dos anos 1990 (Chang, 1999).

Assim, nesses contextos, pode-se dizer, as negociações, os arranjos e, sobretudo, a engenharia institucional necessária ao Estado para empreender seu projeto desenvolvimentista tendia a se resumir ao contato estabelecido com grupos de caráter econômico e voltados estritamente ao mercado no empreendimento de suas ações – e, por isso, mais diretamente envolvidos e interessados no processo de crescimento econômico nacional.

2.3 As capacidades burocráticas operacionalizadas

A análise teórica da estruturação e desenvolvimento dos países não deixa dúvidas acerca do papel do agente estatal no desenvolvimento econômico. A correlação entre os elementos teóricos de autonomia e parceria parece levar a diferentes configurações e desenhos do Estado, sendo a relação que o ator estabelece com as elites locais relatada como fundamental para se entender esse processo. De fato, parte significativa da literatura que

pautou em seus estudos a questão do desenvolvimento e sua dinâmica no âmbito dos Estados subdesenvolvidos esteve baseada nessa caracterização estatal, tomando-a como objeto de análise (Edigheji, 2010), seja numa perspectiva comparada, *cross-national* (Evans, 1992, 1995; Chang, 1995; North, 1996), ou, ainda, numa perspectiva de atenção a casos específicos (Amsden, 1979; Williamson, 1988).

Como consequência, somos hoje capazes de explicar e compreender o fenômeno do *desenvolvimentismo* em termos das políticas e processos públicos decisórios, bem como em termos das sinergias estabelecidas entre Estado e sociedade, tendo por base analítica as características destes casos históricos específicos (Evans, 1995, 2011; Chang, 1995; North, 1996; Leftwich, 1998; White, 1998). O foco analítico no qual se embasam os pressupostos dessa corrente se constrói, enfim, basicamente sob o signo das *capacidades burocráticas* estatais no âmbito do planejamento e da implementação de seus projetos em prol do desenvolvimento.

Apesar dessa compreensão histórica e teórica da interação e do papel do Estado na promoção de políticas de desenvolvimento, operacionalmente ainda não temos um prognóstico claro acerca de como ela se estruturaria, especialmente em termos de definição empírica dos elementos que lhe serviriam de base e fundamentação. Afinal, em que consistem essas capacidades quando as vislumbramos desde uma perspectiva operacional? Quais são as variáveis e/ou indicadores que nos permitem efetivamente mensurá-las empiricamente? Note-se que essa definição é tratada aqui para além da sua transcrição meramente teórica, aportando-se, antes, no esquema prático de sua consecução.

Afora as definições teóricas e os aporte teóricos do conceito, apesar de sua ampla utilização nessa linha, quando analisamos sua perspectiva de operacionalização efetiva, observamos que, na verdade, tem se tornado “lugar comum” a estruturação de críticas à sua utilização efetiva no campo analítico. De acordo com Hendrix (2010), isso se deve ao fato de que o conceito é, via de regra, tratado de maneiras significativamente complexas em termos de dimensões componentes e que, por isso, sua própria definição final torna-se falha, ou analiticamente improdutiva. De fato, o conceito de capacidade burocrática vem sendo apropriado por uma variedade de *scholars* advindos de áreas e campos de estudo distintos, como a ciência política (Evans, 1995), a sociologia (Skocpol, 1979), as relações internacionais (Thies, 2010), a economia (Besley e Persson, 2009), a administração pública (Weber, 1990), dentre outros, sendo que cada área tende a utilizá-lo com fins e vieses que são

frequentemente distintos, necessitando, por isso, de definições que nem sempre são similares entre si.

Essa diversidade de definições e estruturação de atributos tornam o conceito de capacidades burocráticas um *constructo* teórico-analítico no mínimo improdutivo, já que não confere referências válidas para sua consecução. Em adição, essa diversificação de definições leva a outro imbróglio relacionado ao termo, relativo à sua própria operacionalização. Dadas as diversas características atribuídas ao termo, diferentes tipos de variáveis e indicadores são trazidos à baila para sua operacionalização e, com isso, diferentes resultados tendem a ser encontrados. No campo das ciências sociais, por exemplo, as capacidades burocráticas tendem a ser mensuradas a partir de variáveis *proxy*, como a capacidade do Estado de estabelecer um sistema tributário próprio (Pires e Tomás, 2007), ou o seu potencial de recrutar indivíduos com dada formação (Evans e Rauch, 2000).

Em ambos os casos, existe um foco significativo nos resultados apresentados pelo governo como elemento para sua respectiva avaliação em termos de capacidade, sendo negligenciados os processos que levaram à efetivação desses resultados. Assim, estudos que se embasam nesses tipos de análise tendem a não entrever os meios pelos quais os Estados implementam seus projetos, bem como os percursos institucionais que os atores envolvidos percorrem para tanto. Isso quer dizer que, por exemplo, não é possível avaliar, a partir desses estudos, a capacidade do Estado em implementar diferentes tipos de políticas e/ou programas, já que a máquina estatal tende a ser tratada como um conjunto singular de atores e processos, indiferenciados entre si e nas suas respectivas capacidades de atuação.

Outro tipo de problema relacionado à mensuração das capacidades burocráticas se refere à sua confusão com variáveis que, no mais das vezes, cumprem papel interveniente nas suas definições. Assim, frequentemente o conceito tende a ser definido a partir do sistema político adotado em determinado país, seus níveis de desenvolvimento econômico, o grau de legitimidade do Estado, a qualidade dos sistemas de políticas públicas de apelo coletivo, como saúde e educação, além das regras que formalizam a atuação dos agentes estatais (Altman e Luna, 2012). Em geral, os resultados desses tipos de análise tendem a focar uma correlação significativa entre o desempenho do governo e o desempenho da própria economia, especialmente em termos de variação do PIB nacional. Afinal, todos esses elementos tendem a ser altamente correlacionados não apenas entre si, mas, principalmente, com o grau de recursos financeiros disponibilizados para investimento do Estado nas suas respectivas áreas.

2.3.1 O Brasil como foco de *capacidades burocráticas*

No caso do Brasil, a operacionalização das capacidades burocráticas tem refletido o caráter contraditório com o qual o termo tem sido tratado na literatura. Por um lado, diversas análises vêm apontando o país como um caso *Intermediário* de Estado, seguindo as classificações de Evans (2004). O autor elabora uma tipologia de Estado a partir das capacidades expressas pelo ator em combinar os ativos de autonomia e parceria, tendo por base contextos políticos e socioeconômicos específicos. Nos casos em que a organização do Estado em termos de capacidade e profissionalização burocrática é considerada fraca, seu potencial de equacionar as tensões envolvidas no processo de relacionamento com os agrupamentos sociais é significativamente reduzida.

E, pior, pode acabar gerando resultados negativos para a própria sociedade, particularmente na forma de ações estatais de caráter despótico e autoritárias. Nesse caso, temos um Estado do tipo *Predador*. Como ilustração desse tipo de Estado, Evans (2004) recupera a histórica política do Zaire, sob o comando do governo de Mobuto Sese Seko, que, no âmbito de suas atividades, promovia intensa capilaridade a grupos de interesse no interior do Estado, mas muito mais em função da capacidade desses grupos de prover bens e serviços que fossem de interesse particular dos próprios agentes do governo, do que em prover bens e serviços capazes de beneficiar a sociedade como um todo.

O segundo tipo de Estado proposto por Evans (2004) é o *Intermediário*. Nesse caso, observa-se, segundo o autor, uma organização do corpo burocrático relativamente melhor do que aquela observada no caso do Estado Predador, mas que, ainda assim, pouco se aproxima das características burocráticas propostas no âmbito do debate weberiano. Como ilustração desse tipo de Estado, Evans (2011) faz uma comparação entre o Brasil e a África do Sul. Ambos compartilham de características econômicas e políticas determinadas, como a recente democratização e a também relativamente recente abertura econômica. No entanto, o Brasil teria conseguido, ao longo pelo menos das últimas duas décadas, promover um tipo de desenvolvimento e crescimento econômico mais amplo e universalizado do que aquele da África do Sul. E um dos principais motivos que teriam levado a essa diferença seria a organização burocrática de ambos os países.

Para o autor, a África do Sul seria passível de caracterização como um Estado *Predatório*, especialmente em função da baixa qualidade do corpo técnico associado ao Estado e, principalmente, dos baixos incentivos existentes a uma efetiva concertação coletiva.

Já no caso do Brasil, a burocracia também enfrentaria problemas importantes em termos de organização e capacitação do corpo técnico para lidar com o conjunto da sociedade e dos grupos de interesse. No entanto, nos seus entremeios institucionais, haveriam os chamados *Bolsões de Eficiência*, os quais seriam segmentos específicos da burocracia que, ao contrário dos demais segmentos, teriam semelhança significativa com a burocracia idealizada por Weber. A atuação desses Bolsões, como no caso do BNDES e mesmo do Banco Central, ambos citados como exemplo pelo autor, seria fundamental para alavancar o desenvolvimento nacional.

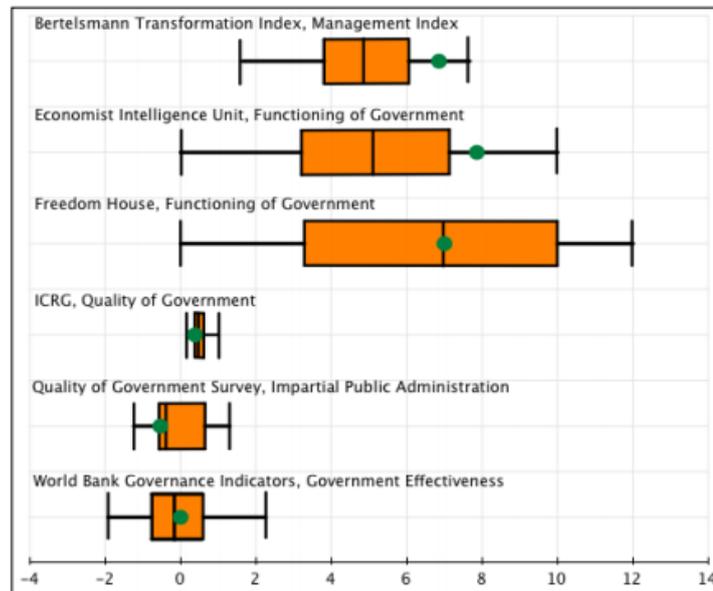
Não obstante, por outro lado, a necessidade de negociação desses Bolsões de Eficiência com outros setores do governo para o desempenho de suas funções (setores estes no mais das vezes descompromissados com a ideia de uma burocracia profissionalizada e eficiente) faria com que o Estado atuasse sobre uma perspectiva de debilidade institucional. E essa debilidade se conformaria, sobretudo, em função da baixa autonomia dos setores burocráticos mais eficientes em tomar decisões para o conjunto da máquina governamental. Assim, a principal tarefa do Estado seria a de buscar, com vigor e compromisso, o ajuste de sua burocracia àquela desenhada por Weber. Além dessa perspectiva, o Estado brasileiro tenderia a concentrar também uma situação dual em termos de organização institucional.

Ao passo que determinados setores e políticas tenderiam a concentrar volumosos recursos financeiros, bem como recursos humanos altamente especializados e capacitados, outros setores tenderiam à situação oposta. Esse fenômeno, chamado pela literatura de concepção de “Ilhas de excelência”, tem estado presente na governança administrativa brasileira pelo menos desde o início das políticas de industrialização na década de 1930 (Abrucio et al, 2010). Alguns exemplos práticos dessas Ilhas já foram identificados na literatura correlata, como o caso do Banco Nacional de Desenvolvimento (Evans, 1995), o Banco Central (Schneider, 1987), o Ministério das Relações Exteriores (Willis, 1986), dentre outros (Geddes, 1994).

A despeito dos prognósticos negativos, existem determinados estudos, em especial de caráter comparativo entre diferentes Estados, que colocam o Brasil em posições relativamente melhores do que seus pares (Stein *et al*, 2006). A guisa da definição adotada para as capacidades burocráticas, o país tende a variar em termos posicionais nesse sentido. Uma comparação entre diversas fontes que lidam com a operacionalização das capacidades

burocráticas entre países mostra a posição relativa do Brasil. E essa posição tende a variar de maneira significativa, conforme se observa (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Posição relativa do Estado brasileiro para outros países segundo diferentes conceitos de capacidade burocrática



Fonte: Teorell et al (2011)

Todo o imbróglio analítico que envolve a operacionalização das capacidades burocráticas parece estar envolto no próprio processo de definição de agenda no âmbito governamental. A agenda política corresponde ao conjunto de assuntos e problemas que os gestores públicos e a comunidade política entendem como mais relevantes em dado momento e, não necessariamente, à lista de preocupações da sociedade ou destaques da imprensa (Jann; Wegrich 2007). Afinal, o reconhecimento de uma questão social como problema de governo ou Estado não é um processo simples e imediato, que responde automaticamente às estatísticas disponíveis, por mais reveladoras que sejam da gravidade da questão, quando comparada a outros países ou a outros momentos do passado. Não é a vontade de um técnico do setor público, um pesquisador acadêmico ou governante eleito, com conhecimento empírico consistente da realidade ou visão ousada, que garante imediatamente sua incorporação na agenda formal de governo. Como coloca Parada (2006, p.73), “no toda idea entra a la agenda. No todos temas de la agenda se convierten em programas”.

Na etapa da formulação da política, os problemas, propostas e demandas explicitados na agenda transformam-se em leis, programas e propostas de ações. Isto é, a formulação de

política envolve a busca de possíveis soluções para as questões priorizadas na agenda. Nesse momento, os elementos operacionais da política em questão precisam ser explicitados: diretrizes estratégicas, propostas de leis, decretos normativos, programas e projetos. Segundo Gomide e Pires (2012), pelo menos dois grandes desafios seriam patentes nesse âmbito, referentes à estruturação burocrática do Estado e a superação de desafios de características jurídicas e organizacionais.

a) **Jurídica:** refere-se à mobilização de leis e normativas que podem facilitar ou mesmo dificultar a implementação da política pública de maneira geral. Quais os instrumentos legais envolvidos no processo de implementação? Eles tendem a dificultar ou facilitar a ação? De que forma sua interseção afeta a capacidade de implementação da política?

b) **Organizacional:** refere-se ao planejamento e à gestão da política pública, especialmente a capacidade de inovar e promover novos cursos de ação nesse processo. Nesse caso é importante analisar a capacidade do Estado em termos do grau descentralização de suas políticas, em especial, os elementos que lhe permitem empreender tal processo.

Com base nessas características e dados os imbrólios analíticos com os quais se depara o conceito de capacidades burocráticas, é possível esboçar um modelo de representação da importância da estrutura burocrática do Estado para a implementação de políticas de desenvolvimento. Em especial, nesse caso, tomamos por base a análise de Bersch et al (2013), que elencaram um modelo de avaliação do Estado brasileiro em termos de capacidade burocrática e autonomia no empreendimento de suas ações e no cumprimento de suas tarefas. O conceito que serve de base ao trabalho tem um viés minimalista e estreito: refere-se a uma burocracia profissionalizada, com habilidade para implementar políticas e que atua com dada autonomia (Evans e Rauch, 2000).

A profissionalização se refere ao grau de especialização dos técnicos e funcionários em determinado campo de atuação do Estado, distinto da especialização de outros campos de atuação e marcado por políticas claras de treinamento, remuneração e progressão funcional. Já a habilidade para implementação de políticas se refere ao grau de disponibilidade de recursos humanos especializados para o empreendimentos dessas políticas. Por fim, a

autonomia se refere à possibilidade de atuação livre de interesses dotados de apelas eminentemente particularistas e que colocam em risco a própria administração da política.

Tomando por base essas três categorias, o trabalho busca operacionalizar, para o caso do Brasil, a principal questão colocada por Evans e Rauch (2000) acerca das capacidades estatais como “the degree to which core state agencies are characterized by meritocratic recruitment and offer predictable, rewarding long-term careers” (p.52). Assim, como avaliação à capacidade burocrática, os autores incluem as seguintes variáveis:

- Mandato principal da Carreira: mensura a quantidade de técnicos envolvidos no planejamento e gestão de determinado programa e que pertencem a alguma carreira pública que efetivamente esteja ligada à temática de execução do projeto;
- Mandato de Especialista: mensura a quantidade de técnicos envolvidos no planejamento e execução de determinado programa e que, muito embora não pertençam à carreira específica mais prementemente ligada a esse programa, pertencem a alguma outra carreira especializada na temática e que detém caráter transversal;
- Tempo médio de serviço público: refere-se ao tempo em que os técnicos envolvidos em determinado programa têm trabalhado não apenas no serviço público, mas na temática do programa e, em especial, no próprio programa;
- Servidores requisitados de outras agências: mensura a quantidade de indivíduos envolvidos em determinado programa que são requisitados de outras agências ou mesmo programas, servindo de *proxy* o grau de autonomia desse programa;
- Salários competitivos: refere-se à média de remuneração dos técnicos dos programas.

Para avaliação do conceito de autonomia, os autores incluem as seguintes variáveis:

- DAS políticos: refere-se à quantidade de técnicos ocupantes de cargos DAS (Direção e Assessoramento Superior), de livre nomeação, que são filiados a partidos políticos;
- Técnicos políticos: referente à quantidade de técnicos que trabalham nos programas que são filiados a partidos políticos.

Essa forma de operacionalização das capacidades burocráticas está embasada nos prognósticos de Rueschemeyer e Evans (2009), segundo os quais a substituição de arranjos patrimonialistas (Nunes, 1997) por estruturas burocratizadas de Estado seria condição para garantia de efetividade na implementação das políticas públicas. A essa condição os autores conferem a denominação de *hipótese weberiana* do Estado (*Weberian State hypothesis*). O pressuposto dessa concepção é de que não apenas a presença das variáveis listadas acima seria relevante para uma perspectiva de efetividade por parte das ações estatais, mas,

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dentre outros. A seu turno, existem agências que têm relativa baixa capacidade no âmbito da ação governamental, como o Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS), a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), ou, ainda, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Além da localização específica das agências em termos de capacidades burocráticas, existe outra hipótese no âmbito da literatura que ressalta a área econômica como a que mais tende a atrair técnicos especializados ao trabalho, bem como, no caso das relações exteriores, ser uma área historicamente insulada no país, atuando livre de pressões externas. Essas duas características combinariam sobremaneira para uma perspectiva de efetividade e eficiência nos resultados por elas apresentados. Ao observarmos o diagrama de correlação, parece que, de fato, essa hipótese se confirma, já que, tomando por agregado, ambos os campos se localizaram no quadrante superior direito do plano cartesiano. Nesse caso, é interessante observar que, em adição, outra área que se destacou nesse caso foi a de Finanças e Direito, firmando-se como Ilhas de excelência dentre a administração pública brasileira.

2.4 Estado e burocratização em pauta

Como promover o desenvolvimento? Quais ações o Estado deve empreender para sua consecução? Como o ator deve se organizar no âmbito do processo? Esse capítulo buscou mostrar que a resposta a essas questões tem sido objeto de trabalho de pelo menos duas importantes linhas teóricas no âmbito da literatura: aquela que atribui um papel *exógeno* ao Estado, no qual o ator seria provedor do ambiente institucional para que o próprio mercado fosse capaz de se auto regular; e a perspectiva contrária, que enfatiza maior proeminência do Estado no processo, tendo por base a criação de instituições e atividades direcionadas ao seu projeto desenvolvimentista.

Assim, via de regra, os Estados podem ser analisados sob pelo menos dois prismas quando tratamos da questão: por um lado, Estados que adotam políticas desse cunho no âmbito de seus programas e atividades; e, por outro, Estados que adotam o próprio desenvolvimento como política. A centralidade do desenvolvimento é, como se percebe, o principal diferenciador entre os Estados, mas não nos diz absolutamente nada sobre o *modus operandi* específico de seus processos. Essa definição conceitual, vale dizer, carrega consigo alguns desafios que merecem atenção.

Em primeiro lugar, o fato de o conceito de Desenvolvimento ser um *constructo* relativamente amplo. É possível associar o conceito a diversos tipos de Estados e temáticas, desde àquele que promove, ele próprio, políticas e programas em áreas diversas, até ao tipo de Estado que apenas eventualmente e/ou de maneira localizada promove esse tipo de ação. E é exatamente essa amplitude conceitual que denota o caráter paradoxal do binômio Estado/Desenvolvimento, porque capaz de destituí-lo completamente de valor. Nessa configuração, o conceito tende a abarcar, na verdade, uma miríade de experiências e casos significativamente diferentes entre si e, decerto, dificilmente passíveis de padronização e/ou mesmo generalização em torno de um substrato teórico-analítico comum. Nesse sentido, o termo se reveste de uma roupagem que é, no mínimo, analiticamente improdutiva.

Em contraste à amplitude conceitual, é possível dizer que o conceito de Desenvolvimento tende a ser tratado, também, de maneira significativamente restrita. Via de regra, isso se dá ao ser apropriado por correntes teórico-analíticas específicas, que lhe embasam sob prognósticos empíricos determinados. Esse é o caso, por exemplo, do conceito de *Estado desenvolvimentista*, concernente a experiências específicas de países do leste asiático, em especial, Japão, Coreia do Sul e Taiwan, no âmbito da participação extrema do Estado na promoção do desenvolvimento socioeconômico de suas respectivas sociedades. O fato do termo ter sido cunhado a partir dessas experiências específicas pode levar à sua utilização embasada em características peculiares do *status* desses países, o que sugere fortemente atenção na utilização do conceito. Nesse caso, também, portanto, a caracterização do termo tende a configurar, sobretudo, uma base analítica no mínimo improdutiva.

O advento dessas questões nos leva a concluir, já inicialmente, que, em suas bases, o conceito de Desenvolvimento – e, com isso, o próprio binômio Estado/Desenvolvimento – é significativamente fluido e mesmo fugidio. Sua utilização pode se embasar, a guisa apenas da arbitrariedade e das escolhas metodológicas realizadas, em características advindas desde uma amplitude de fenômenos, até tipos determinados e específicos de experiências. Todavia, dentre essa complexidade, não é difícil notar a existência de um elemento central que embasa o conceito e que é capaz de lhe prover definição: o tipo envolvimento do Estado no âmbito de sua consecução. Uma vez definidos os caminhos que o Estado pretende seguir em termos sócio-políticos e econômicos, é possível discernir o mérito geral do Desenvolvimento que o ator está a perseguir.

Quando consideramos a perspectiva teórica de maior influência estatal no mercado e na sociedade, notamos que a ação do Estado, quando bem-sucedida, tende a se ancorar nas capacidades burocráticas do ator. Estados que são dotados de níveis maiores dessas capacidades tendem a ser aqueles mais bem localizados em termos de desenvolvimento. Em especial, essa questão faz referência explícita aos meios institucionais pelos quais os Estados promovem o Desenvolvimento e traz em seu bojo o pressuposto direto de que o ator estatal é importante nesse âmbito. Nesse caso, a ideia de *autonomia* e *parceria* forneceu indicativos importantes acerca das capacidades burocráticas estatais no processo, especialmente a necessidade de composição de uma burocracia especializada, forte, concisa e independente. Segundo Evans (1995; 2011), a existência de um corpo burocrático profissionalizado e, principalmente, embasado numa concepção meritocrática de trabalho, permite que o Estado estabeleça parcerias com a sociedade, mas sem permitir que suas atividades e programas sejam afetados de maneira significativa por esse contato.

O que o estudo teórico nos ensina, ao cabo, é que as *capacidades burocráticas* estatais importam para a efetivação do desenvolvimento. Mas essas capacidades variam entre os diferentes países dependendo da forma com que o Estado e as elites locais se relacionam, repercutindo diretamente nas estratégias de desenvolvimento adotadas pelo agente. Historicamente, a guisa do desenho assumido por essa interação, ela foi capaz de potencializar, em alguns casos, o desenvolvimento de alta capacidade de produção manufatureira, inovação tecnológica e modernização industrial. Já em outros casos, ela recrudescer fenômenos como *modernização-marginalização* (Furtado, 1986). A transição à democracia, especialmente a partir de sua expansão no início do século XX, parece ter fomentado esse fenômeno. Tanto no caso dos países desenvolvidos, quanto no caso dos subdesenvolvidos, o sistema parece ter conformado, sob apelos de legitimidade, as relações de simbiose que, via de regra, já vinham se estabelecendo entre Estado e elites, possibilitando a manutenção de relativo domínio da burguesia sobre o agente estatal.

Assim, muito embora os prognósticos mais pessimistas acerca do impacto da democracia para o processo decisório sejam constantemente lembrados pelos economistas neoclássicos, os exemplos históricos, vistos tanto no capítulo anterior, quanto aqueles sistematizados nesse capítulo, deixaram claro que, na verdade, pelo menos a adoção da forma minimalista de democracia tendeu a não impedir sua concretização, mas, antes, foi dada inclusive como elemento relevante de legitimação dessas últimas. De fato, a análise da

trajetória histórica da maioria dos Estados que obtiveram sucesso na consolidação do desenvolvimento revelou que eles não se ancoravam, no que tange à sua organização sócio-política, no sistema democrático como base social. E, nos casos em que o fizeram, adotaram, via de regra, um modelo de democracia passível de classificação como estrito-procedimental, porque focado eminentemente na instituição do voto como elemento fundante para resolução do problema *agente-principal* na política.

Esse formato de gestão do processo público decisório não conformou barreiras significativas à atuação centralizadora, proeminente e proativa da figura estatal. Nesse mesmo sentido, também não foram dificultadas as parcerias estabelecidas com grupos privados econômicos dados como estratégicos ao projeto desenvolvimentista, além de, a seu turno, a desconsideração de grupos outros localizados eventualmente fora da órbita dos interesses envolvidos no processo. Nesse sentido, se é verdade, também, que a combinação entre democracia e desenvolvimento pode trazer tanto complementariedades, quanto tensões, restou claro que caberia eminentemente ao Estado a moderação desses dois extremos. E uma das principais formas que ele dispõe para exercer esse papel concerne, como visto, ao seu próprio corpo burocrático.

Atualmente, a seu turno, o contexto político-econômico ao centro do qual o Estado vem sendo reconduzido revela-se decerto desafiador e tendente a conferir provações específicas a cada um dos elementos fundantes da importância do Estado para o processo. Em especial, nota-se haver, no centro da democracia liberal, uma crise centrada na busca por maior permeabilidade do Estado à sociedade. Os abalos financeiros pelas quais os cidadãos vêm sendo submetidos parecem ter acentuado essa crise, que se centra especialmente na busca por maior *accountability* e transparência na ação estatal.

Assim as características contextuais atuais impõem desafios importantes ao Estado, notadamente no que tange à necessidade de negociação com os diversos grupos sociais acerca de seus projetos de desenvolvimento, não sendo possível mais se restringir tão-somente àqueles grupos dados como mais estratégicos ao processo. Nessa linha, não é difícil perceber que a expressão do desenvolvimentismo num cenário de legitimidade e profunda fundamentação democrática tende a se revelar atividade no mínimo complexa do ponto de vista da criação de arranjos e engenharias institucionais capazes de lhe prover sustentação (Leftwich, 1998).

E, vale dizer, a compreensão de tais arranjos tende, a seu turno, a não encontrar respaldo analítico no referencial teórico atual para o estudo do desenvolvimento, porque baseado nas trajetórias históricas da relação que os Estados vêm estabelecendo com a democracia liberal minimalista, focado justamente nas capacidades burocráticas estatais e nas suas sinergias estritas com grupos econômicos privados. O próximo capítulo é dedicado a uma análise detida acerca desses desafios, seus impactos na perspectiva de atuação estatal e uma busca por elementos que potencializariam o ator a sobrepuja-la de maneira objetiva e concisa. A análise das principais características e variáveis que lhe conferem embasamento certamente proverá dicas importantes acerca dos tipos de engenharias e arranjos institucionais que, sugere-se, deve o Estado arregimentar com fins de efetivamente atender aos anseios da sociedade e cumprir seus objetivos de desenvolvimento nesse novo tempo. Nesse cenário, importa muito mais, vale dizer, o desenvolvimento de *capacidades políticas* do Estado para atuação, do que o foco específico e quase unívoco nas suas capacidades burocráticas. Assim, mister definir o que são essas capacidades políticas e seus potenciais impactos na ação estatal pró-desenvolvimentista. Eis o desafio do próximo capítulo.

CAPÍTULO 3 – DEMOCRACIA, PROCEDIMENTO E INCLUSÃO POLÍTICA

Pelo menos quando tratamos da democracia clássica liberal, focada eminentemente nos institutos do voto e da representação política como bases estritas de legitimação sócio-política, podemos dizer que *sistema democrático* e *desenvolvimento* vêm mantendo uma relação de complementaridade ao longo da história político-econômica. Não obstante, o cenário atual em que o Estado tem sido chamado a atuar, pós-neoliberal, vem se concretizando sob uma perspectiva de questionamento dessas instituições liberais clássicas como efetivas representantes e portadoras dos interesses das populações de uma maneira geral. Esse questionamento tem redundado numa busca por maior transparência, *accountability*, *responsiveness* e expansão da agenda de ação dos atores estatais em grande parte dos países hoje considerados democráticos (Santos e Avritzer, 2003; Peruzzotti, 2007).

Com base em tal cenário, o presente capítulo se ocupa de identificar as principais características da crise do modelo democrático liberal, bem como pretende recuperar formulação teórico-analítica alternativa para efetivação das democracias nesse contexto. A discussão está dividida em cinco seções, para além dessa breve introdução. A primeira seção é dedicada à exposição e caracterização do fenômeno da referida crise. Quais são as características delineadoras desse fenômeno? O que se quer dizer efetivamente com esse conceito de crise democrática? Coteja-se, a partir de uma discussão empírica e da teoria democrática contemporânea, os principais elementos que vêm servindo de base e aporte ao fenômeno, permitindo caracterizá-lo nessa linha.

A segunda seção está focada na interpretação teórica do fenômeno, especialmente no que tange às investidas alternativas à sua aplicação e dos seus potenciais impactos nas perspectivas de atuação do Estado. Se há uma crise no seio da democracia liberal, qual é o modelo de circulação política alternativo? Como esse modelo impacta a atuação estatal pró-desenvolvimentista? São revisitadas, nessa linha, duas correntes teóricas de estudo na área, quais sejam, a *participacionista agregativa* e a *deliberacionista*, tomando por contraste a corrente chamada de *elitista*⁴⁵. Busca-se entrever, uma vez comparadas a essa última corrente, em que sentido ambas as perspectivas efetivamente influenciam as relações entre

⁴⁵ A premissa básica dessas correntes, participacionista e deliberacionista, concerne não só a uma perspectiva de existência de fóruns e canais de interlocução entre Estado e sociedade, mas, também, a uma concepção política embasada em trocas e mudanças de valores e preferências dos atores envolvidos nos processos interativos. Com isso, o foco dessa perspectiva recai muito mais nos percursos institucionais que são perfeitos por esses atores, do que numa perspectiva de definição apriorística desses mesmos interesses e preferências, tal como apregoado pela linha argumentativa *elitista*.

Estado e Desenvolvimento. As duas seções seguintes buscam ilustrar, empiricamente, o modelo de circulação política trazido à baila. O Brasil é tomado como objeto principal de estudo.

Na terceira seção, realiza-se uma recuperação histórica da perspectiva desenvolvimentista do país desde a década de 1930, demonstrando como a atuação estatal se estrutura de maneira seletiva em relação aos grupos supostamente mais estratégicos ao projeto desenvolvimentista nacional. A quarta seção recupera o período democrático mais recente do país, pós-1988, que tem lhe conferido o posto de pioneiro na implementação de uma concepção de sistema político focado sobremaneira na negociação estatal com os diversos grupos componentes do tecido social, para além daqueles de caráter eminentemente econômico. Esse cenário atual de atuação do Estado brasileiro se diferencia sobremaneira dos seus períodos anteriores de atuação, imputando-lhe desafios importantes em termos de legitimação de suas políticas e projetos. A quinta seção se atém às considerações finais.

3.1 Uma perspectiva de democracia em crise

O sistema democrático liberal experimentou, especialmente no último século, uma rápida expansão e disseminação por diversos países. Na base desse processo, reside um crescente elemento de confiança das populações no sistema como foco da organização sócio-política das nações. Todavia, é interessante observar que, pelo menos nas últimas décadas, tem sido crescente, a seu turno, dada desconfiança em torno do processo. Essa desconfiança redundava num desinteresse cada vez maior dos cidadãos em relação principalmente às instituições que se fundam base da democracia, ainda que não no sistema como um todo.

Miguel (2005) afirma que a necessidade da adoção da representação política nas sociedades modernas coloca um conjunto gigantesco de problemas, cujo cerne estaria assentado em três pontos principais. Em primeiro lugar, a separação entre governantes e governados, ou o fato de que decisões política são tomadas de fato por um pequeno grupo e não pela massa dos que serão submetidos a elas; em segundo lugar, a formação de uma elite política distanciada da massa da população, como consequência da especialização funcional. O grupo dominante tende a exercer permanentemente o poder; em terceiro lugar, a ruptura do vínculo entre a vontade dos representados e a vontade dos representantes, o que se deve tanto ao fato de que os governantes tendem a possuir características sociais distintas das dos

governados, quanto a mecanismos intrínsecos à diferenciação funcional, que agem mesmo na ausência da desigualdade na origem social. Segundo o autor, “A resposta que as instituições democráticas tendem a dar para os três problemas é a mesma: *accountability*.” (Miguel, 2005:27).

Ainda que nos últimos 30 anos a democracia eleitoral tenha vivido um rápido processo de expansão e abrangência, um movimento de cunho contraditório também teria se acentuado diametralmente. Este movimento refere-se à deterioração da adesão popular às instituições representativas como função de uma deterioração das esperanças depositadas na *accountability*. Afinal, a capacidade de supervisão dos eleitores sobre os eleitos seria deveras reduzida, devido a fatores que incluem a complexidade das questões públicas, o fraco incentivo à qualificação política e o controle sobre a agenda (Miguel, 2005; Przeworski, Manin e Stokes, 1999).

Três conjuntos de evidências ajudariam a sustentar a tese da crise disseminada da representação política. Primeiro, um declínio do comparecimento eleitoral. As eleições para o Parlamento Europeu, por exemplo, decaíram em termos de adesão popular cerca de 30 pontos percentuais entre 1979 e 2009, passando de cerca de 65% para pouco mais de 42% no período (Sintomer, 2010). Nos Estados Unidos, o comparecimento eleitoral também tem sofrido significativa declínio, sendo que nas eleições de 2002, por exemplo, menos de 40% do eleitorado efetivamente compareceu para votar. O fenômeno também se conforma em democracias nas quais o voto é obrigatório. Na Argentina, por exemplo, o índice de abstenção eleitoral se manteve em cerca de 30% ao longo de toda a década de 1990, chegando a quase 40% nas eleições presidenciais de 2002 (Torre, 2002). A Venezuela chegou a registrar nível de abstenção de mais de 56% nas eleições presidenciais de 1991. No Brasil, a abstenção eleitoral chegou a mais de 40% nas eleições gerais de 1998, mantendo uma média de 30% nos pleitos subsequentes (Costa, 2012).

O segundo elemento ilustrativo da crise supracitada concerne à ampliação da desconfiança em relação às instituições da democracia. Moisés e Carneiro (2008) apontam, no caso do Brasil, que a adesão e a desconfiança em relação às instituições democráticas, em especial a representação política, são o foco gerador do aumento dos índices de abstenção eleitoral. Meneguello (2006) afirma que a questão mais premente não concerne à adesão à democracia, mas, antes, na avaliação negativa que os cidadãos têm acerca do funcionamento das instituições democráticas. Rosanvallon (2004) afirma que, no geral, essa desconfiança em

relação às instituições tem sido muito mais a regra das democracias modernas, do que exceção. Sintomer (2010) afirma, a partir de pesquisa de 2005 na França, que quase 40% do eleitorado declarava não confiar no instituto da representação política como guardião legítima de seus interesses, além de não acreditarem que o voto poderia modificar a situação em qualquer sentido e/ou grau.

O terceiro elemento que estaria substanciado na crise da democracia liberal seria o esvaziamento dos partidos políticos. O Latinobarômetro apontou, em 2008, que a confiança dos cidadãos nos partidos políticos nacionais era de 28% em 1997 passando para menos de 8% em 2007. Assim, na média dos latino-americanos, a efetiva confiança nos partidos como portadores de interesses e preferências dos eleitores não chega a 10% do eleitorado nacional. Mainwaring (1999) afirma que, no caso do Brasil, os partidos políticos nunca conseguiram, na verdade, efetivar a congregação de interesses dos cidadãos, configurando-se um sistema partidário fraco, pouco institucionalizado, sem clara consistência ideológica e pouco associado e identificado aos eleitores.

Sustentada por essas evidências, a crise da democracia liberal seria a responsável pelo surgimento de propostas variadas de novos mecanismos voltados a um “ressurgimento” das instituições representativas, como a proposta de *cotas* e *sorteios* (Manin, 1997). Segundo Miguel:

Em tais propostas, há o reconhecimento, implícito ao menos, de que a redução da confiança popular nos parlamentos e nos partidos não é efeito da “alienação”, da falta de compromisso com a democracia ou de resquícios de valores autoritários. **É, antes, a constatação sensata de que as instituições atualmente existentes privilegiam interesses especiais e concedem pouco espaço para a participação do cidadão comum, cuja influência na condução dos negócios públicos é quase nula. Em suma, de que as promessas da democracia representativa não são realizadas.** (Miguel, 2003:126 – grifo nosso)

O autor argumenta que as esperanças depositadas nas *accountability* horizontal e vertical (tal como proposta por Przeworski et ali., 1999) não encontram mais do que uma pálida efetivação na prática democrática. No artigo *Representação política em 3D*, de sua autoria, Miguel sustenta que “...a recuperação dos mecanismos representativos depende de uma maior compreensão do sentido da própria representação.” (Miguel 2003:123). Tal como afirma na passagem acima, a crise da representação, para ele, teria sua origem, assim, não numa hipotética alienação por parte dos cidadãos acerca da participação nas questões políticas de uma forma geral. Antes, a causa principal da crise residiria, sim, na incapacidade das instituições de responder aos anseios dos cidadãos de uma forma geral, privilegiando

interesses específicos, minando as possibilidades de influência de tais cidadãos nos assuntos e tomadas de decisão vinculatórias.

3.2 Modernidade, complexificação social e desafios à democracia no século XX

Segundo Avritzer (1996; 2002), na primeira metade do século XX, a principal problemática enfrentada pelas sociedades era justamente operacionalizar a própria democracia em contextos cada vez mais modernos. Em especial, ressalta três desafios que teriam sido prontamente colocados para tanto. Primeiramente, o grau de soberania que o povo teria numa era de administração complexa. Segundo Sartori (1994), a cunhagem do termo *demokratia* foi contextualizada numa sociedade relativamente pequena. Ele recorre a relatos específicos de Tucídides para dizer que, factualmente, os cidadãos que se reuniam na *ekklesia* chegavam a no máximo cinco mil indivíduos, variando, geralmente, entre dois e três mil. Porém, segundo o próprio autor, quanto maior o tamanho relativo da sociedade, o próprio conceito de povo tende a perder seu significado original e tão maior a oposição à totalidade orgânica “que os românticos deificaram em seus sonhos medievalistas.”

...quanto maior a sociedade política, tanto menos o conceito de povo pode designar uma sociedade concreta e tanto mais passa a conotar uma ficção jurídica ou, de qualquer forma, um construto extremamente abstrato. Não vivemos mais numa *polis*, mas no que os gregos concebiam como a sua própria negação – a *megapolis*. (Sartori, 1994:46)

Em sociedades modernas, a operacionalização da *demokratia* implica a separação clara entre Estado e sociedade, segundo o autor. Se antes o viver social era indiscernível do viver político, sem qualquer tipo de limitação, neste momento limites claros são demarcados na relação Estado e sociedade. O segundo desafio colocado à democracia concernia à “infiltração” no debate sobre racionalidade política de instituições de cunho particularista. Nesta linha, a participação deveria ser restringida pela possibilidade de que interesses particularistas de indivíduos dotados de maiores recursos dominassem a própria política numa hipotética situação de participação direta (Avritzer, 1996; 2002). O terceiro problema envolveria a relação entre democracia e racionalidade, ou bem comum e racionalidade. A assertiva, neste caso, segundo Avritzer (2002), é de que certos grupos que mais representassem os ideais democráticos deveriam ser insulados das massas, justamente para proteger estes ideais.

Acerca dos três desafios colocados à democracia nos primeiro e segundo quartéis do século XX, Avritzer (2002) argumenta que as “respostas” que foram dadas a estes desafios pela teoria democrática no caso dos países do leste europeu quando da “segunda onda de democratização” seriam incapazes de explicar o fato de não ter ocorrido democratização na América Latina neste mesmo período – ou desta concepção de democratização ter falhado. Afirma, com isso, a impossibilidade prática e analítica de construir ou analisar a democracia na região com as ferramentas da chamada tradição elitista da democracia, principalmente em função de uma separação clara entre elite e massa societária que esta perspectiva postula.

Exponentes da perspectiva elitista, dois autores, Schumpeter e Downs, partilharam das mesmas concepções de operacionalização da democracia em Weber, mas avançaram em relação a este último ao proporem um modelo específico para tanto. Schumpeter (1976), como visto no capítulo 1, sustenta a tese da democracia como um mecanismo de escolha dos indivíduos que efetivamente irão tomar as decisões. Para Downs, a racionalidade pode ser compatibilizada com a teoria democrática – o que Schumpeter não fez – ao se pensar no indivíduo racional que consegue extrair e maximizar todos os benefícios possíveis do próprio sistema político que ele usufrui. Downs encontra, neste sentido, um princípio de compatibilização entre o funcionamento da democracia elitista e a racionalidade individual propondo um modelo de democracia baseado em dois princípios básicos (que se sustentam somente através dessa própria compatibilização).

Em primeiro lugar, a compatibilização entre a racionalidade individual com o *modus operandi* dos governos, supondo-se que o objetivo dos governos seja a reeleição e que, portanto, sua meta seria a maximização de seu apoio eleitoral. Em segundo lugar, a suposição de que a democracia existiria nos locais onde ela fosse praticada, associando a racionalidade individual com o realismo, isto é, com a prática democrática enquanto fonte de aprendizado. Diferentemente de Schumpeter, neste sentido, para Downs o objetivo primário daqueles grupos que estão no poder seria a manutenção de sua posição e não a busca de um bem comum e/ou a realização e produção clara de planos de governo que em tese beneficiariam a todos.

Santos e Avritzer (2003) afirmam que Bobbio também teoriza acerca de uma compatibilização entre a democracia como forma e as regras do *jogo eleitoral*. Para este autor, o voto constituiria o elemento base, ou a regra geral básica, das democracias contemporâneas (Sartori, 1994; Bobbio, 2000a; 2000b; Manin, 1997). As histórias dos processos de

democratização de todos os países que hoje chamamos de democráticos fariam referência direta à extensão progressiva do direito de eleger, à extensão progressiva do sufrágio (Bobbio, 2000b). Durante toda a *segunda onda de democratização* a implantação da democracia no continente europeu teria sido bem-sucedida a partir da aplicação de um conceito de democracia muito próximo daquele proposto por Schumpeter, Downs e, também, Bobbio (Avritzer, 2002). A democracia teria se consolidado no pós-guerra na Europa tendo por base, assim, a aplicação de um conceito deveras restrito de participação política, tendo por um de seus pilares básicos uma concepção de junção entre democratização e regras de eleição de elites específicas.

3.2.1 Uma participação “intermediária”: os *participacionistas agregativos*

Nos anos 1960, insurgiu, segundo Held (1987), um movimento de cunho teórico que procurou relativizar as proposições de autores como Schumpeter e Downs. Este movimento ficara conhecido como a “nova esquerda” e propunha a consideração do elemento participação na esfera política como essencial à consecução da própria democracia, mas sem “abrir mão”, porém, da representação política. Pateman (1992), escrevendo no bojo deste movimento, discorre sobre os fundamentos da chamada democracia participativa, enfatizando que sua construção se daria no fato de que tanto suas instituições quanto os próprios indivíduos não podem ser considerados isoladamente.

Tal modelo pautar-se-ia no argumento de que a simples existência de instituições democráticas numa nação seria irrelevante para o ideal democrático quando da ausência dos cidadãos no seu processo de tomada de decisão, dada a existência delas em função do atendimento de demandas sociais, políticas e econômicas deles mesmos. E este processo só se faria passível na medida em que tais indivíduos aprendessem a participar. Neste sentido, discute-se a incorporação ao controle gerencial estatal das propostas da sociedade civil como partícipe da gestão pública. A autora tenta se contrapor à própria teoria de Schumpeter propondo, para tanto, a ampliação dos espaços de participação política na sociedade, dando especial ênfase ao nível local.

Ampliação que não se restringiria ao campo político, mas seria também fator de consideração em espaços como fábricas, dentre outros. A autora recupera também a noção de que, para efetivar a participação, os indivíduos teriam que partir de um mínimo de igualdade, a qual se perfazeria, segundo ela, na esfera econômica. Neste mesmo sentido,

MacPherson (1978) coloca que participação política também seria importante fator para as democracias, desde que considerado este ponto: um ponto de partida equitativo entre os indivíduos, particularmente no tocante à esfera econômica. Além disso, também uma mudança de consciência dos indivíduos seria fator imprescindível, principalmente na relação entre cada um e o próprio sistema político, transformando apatia em ação política. Muito embora importantes à própria democracia, as propostas destes autores da “nova esquerda” de ampliação dos espaços participativos não vêm acompanhada de uma teoria que informe o modo pelo qual a própria participação dos indivíduos seria empreendida.

Escrevendo também no pós-guerra, Dahl (1989) propõe a reintrodução da dimensão normativa no interior da teoria democrática, estruturando uma justificativa da democracia como melhor forma de organização social às expensas de condições que propiciam a auto realização individual. O autor pretende uma associação e compatibilização entre democracia, participação política, soberania popular e bem comum. Tendo por base um debate sobre pluralismo político, modernidade e complexificação social, Dahl versa sobre as possibilidades de estruturação e concepção de uma *poliarquia democrática*, entendida como um governo no qual a soberania residiria numa coletividade ampla.

Uma das condições para existência deste governo seria função, por exemplo, da existência de participação efetiva dos cidadãos, entendida como a possibilidade de, ao longo do processo de tomada de decisões coletivas (ou vinculantes), tais cidadãos tenham oportunidades adequadas e iguais de apresentarem e expressarem alternativas e preferências políticas e se informar a respeito de alternativas e preferências outras no jogo político. Os cidadãos deveriam ter, neste sentido, a oportunidade de trazer questionamentos à agenda e expressar os argumentos e razões pelas quais tenderiam a sustentar uma dada opinião e/ou um dado posicionamento⁴⁶. Segundo o autor, “A solução de Schumpeter para o problema da composição do demos é inaceitável, porque ele efetivamente dirime a distinção entre democracia e uma ordem não-democrática dominada por uma elite.” (Dahl, 1989:128 – *tradução nossa*).

⁴⁶ Um outro elemento de suma relevância diz respeito à igualdade de voto, segundo o qual todo cidadão tem o direito de expressar sua escolha e esta última será contada como tendo peso igual à escolha de qualquer outro cidadão (Dahl, 1989:109 – tradução nossa). Elementos outros tão importantes quanto estes últimos são aquisição de entendimento esclarecido, exercício do controle efetivo do planejamento (controle de agenda) e inclusão de adultos – sufrágio universal⁴⁶ (Dahl, 2001: 50).

Todos os elementos da poliarquia referem-se ao indivíduo e sua relação com a própria dinâmica do grupo, no sentido de resguardá-lo de eventuais abusos e responsabilidades. Em *Democracy and its critics*⁴⁷, o autor coloca que na medida em que o conhecimento necessário para a participação nas questões políticas é cada vez mais especializado, tão maior a dificuldade e obscuridade na formação da própria opinião dos indivíduos. Neste sentido, aqueles que têm acesso às fontes do conhecimento têm o potencial de exercer um tipo de poder obscuro, mas efetivo sobre os demais⁴⁸.

Os cidadãos não podem simplesmente superar os limites de seu conhecimento político apenas empreendendo processos discussivos cada qual com o outro; e, na medida em que a tecnologia os permitiria acompanhar e decidir sobre determinada questão política através de seu voto direto, votar sem conhecimento adequado não garantiria que as políticas aprovadas potegeriam ou mesmo favoreceriam seus interesses. (Dahl, 1989:339 – tradução e grifo nosso)

Aventa-se o risco de as elites políticas utilizarem pragmaticamente as novas tecnologias, abarcando cada vez mais, diretamente, um número maior de indivíduos. Apenas a participação em processos deliberativos e discursivos, como aponta o autor, não seria suficiente para se adquirir maior conhecimento e prevenir a manipulação. O uso pragmático das tecnologias seria consolidado via, por exemplo, o controle da agenda das discussões eventualmente empreendidas. É neste sentido que Dahl afirma que o advento da tecnologia pode ser “...utilizado para prejudicar os valores democráticos e o processo democrático, assim como para promovê-los.” (Dahl, 1989:339 – tradução nossa).

A proposta do autor, então, para um processo que consiga dirimir a distância entre as elites políticas e o demos repousa numa negação. Na verdade, não seria necessário que todos os cidadãos estivessem bem informados e politicamente ativos em todos as esferas da vida social. Necessário seria, sim, a presença de uma massa crítica de cidadãos bem informados, extensa e politicamente ativa o bastante de forma que o referido processo pudesse nela se ancorar. Esta massa é o que o autor chamou de “**attentive public**”, ou, ainda, o termo mais famoso, *minipopulus*. O *minipopulus* seria composto por cidadãos escolhidos ao acaso e não

⁴⁷ Dahl (1989).

⁴⁸ Dahl sugere alguns elementos específicos que “... resultariam da necessidade de estreitar o crescente *gap* que separa as elites políticas do demos.” (Dahl, 1989:339 – tradução nossa). Atualmente, seria tecnologicamente possível que a) questões referentes à agenda política estivessem acessíveis a todos os cidadãos; b) a criação de oportunidades de influenciar nas decisões; c) oportunidade de acesso para todos; d) participar de modo relevante nas discussões políticas. O avanço da tecnologia é que possibilitaria a efetivação destas etapas participativas. Porém, o próprio autor traz à baila alguns questionamentos da eficácia deste tipo de estratégia. A leitura de Habermas sobre o autor é de grande valia: “O perigo principal (...) reside na variante tecnocrática de um paternalismo que se nutre nos monopólios do saber.” (Habermas, 2003:44)

se esperaria que fosse representativo de toda a sociedade e, muito menos, que detivesse o total conhecimento dos assuntos da política. Ainda assim, suas decisões representariam a decisão do próprio demos, levando em consideração a esfera de governo e a temática na qual ela fosse estruturada⁴⁹.

Certamente, Dahl estabelece uma separação intrínseca entre racionalidade individual e ação coletiva, haja visto a própria origem da concepção de existência da institucionalidade que propõe. A princípio, depreende-se que ele já parte do pressuposto de que, no âmbito privado, o conhecimento dificilmente se produziria e/ou seria mesmo inexistente. Explicitamente, como visto, ele afirma que buscar esta produção do conhecimento no âmbito público, através do argumento da deliberação entre os indivíduos para apreender maior conhecimento e trocas de informações em situações políticas e temáticas específicas, seria tão somente improdutivo⁵⁰. Ou seja, mesmo admitindo que no âmbito privado há uma certa limitação na produção do saber, o autor não admite que tal limitação poderia ser amenizada no âmbito público através do contato e o diálogo entre os indivíduos.

O minipopulus implica selecionar, então, aleatoriamente, os indivíduos, não exigindo deles este conhecimento, mas, antes, uma certa dose de ativismo que lhes permitiria acompanhar e fiscalizar o governo em suas decisões. Às condições para o estabelecimento de uma poliarquia, o argumento defendido por autores como Avritzer (2002) e Bohman (1996) pode ser resumido da seguinte forma:

... it is possible to note that they [the requirements for a polyarchy] were conceived to play a role in the conditions to broaden the formation of political groups which will run on elections. Thus, Dahl's conditions are a list whose central concern is the process of decision-making by the citizens in the election of their representatives. (Avritzer, 2002: 38)

Segundo estes autores, Dahl estabelece a existência de um “consenso político” que perpassaria toda e qualquer discussão sobre política. Este consenso existira entre a parcela predominante dos membros politicamente ativos na sociedade. Entretanto, ao conceber uma noção de esfera pública neste sentido, o autor a restringe de forma que apenas partidos políticos e/ou membros da sociedade política dele fariam parte. Neste sentido, cabe chamar

⁴⁹ “Eu vejo o instituto do minipopulus (...) não como um substituto dos corpos legislativos, mas como um complemento.” (Dahl, 1989:340 – tradução nossa).

⁵⁰ Vale recuperar mais uma vez o que o autor afirmou: “Os cidadãos não podem simplesmente superar os limites de seu conhecimento político apenas empreendendo processos discursivos cada qual com o outro.” Dahl, 1989:339 – tradução e grifo nosso)

atenção que a concepção de espaço público para o autor não dispõe de autonomia frente aos próprios constrangimentos sociais e políticos (Avritzer, 2002).

A concepção dos supracitados autores (aqueles da “nova esquerda” e Dahl), assim, é de que o aumento da participação política seria um fator essencial à consolidação democrática. Este seria um diferencial básico em relação às concepções hegemônicas e/ou elitistas, na medida em que entende a massa política, os cidadãos, como agentes capazes de atuar em dimensões mais avançadas do que aquela restrita à produção de governos. Entretanto, os participacionistas ainda se ligam à concepção hegemônica em função do tipo de racionalidade que atribuem aos indivíduos de forma geral. Entende-se que a formação das preferências individuais, tal qual postulado em Dahl, é realizada no âmbito privado. O consenso público acerca de questões diversas é resultado de processos de agregação destas preferências formadas *a priori* ao encontro público. Desvincula-se de forma considerável, assim, a racionalidade individual de uma proposta de ação coletiva (perspectiva que ainda é muito próxima àquela dos elitistas).

3.2.2 Do encontro entre ação coletiva e racionalidade na política

O desafio à noção de elitismo democrático encontra uma nova vertente no decorrer das décadas de 1960 a 1980, no pensamento de Habermas. Esta corrente teórica seria dotada de características de certo diferenciadas dos marcos anteriores, principalmente no tocante ao tipo de racionalidade atribuído aos indivíduos e à relação entre racionalidade e ação coletiva (Avritzer, 1996; 2002). A introdução do conceito de “esfera pública”, como se poderá perceber, implica a existência da possibilidade de interação livre entre uma miríade de grupos sociais, criando um padrão de relacionamento que se diferencia tanto da democracia elitista, quanto dos participacionistas (Habermas, 2003). Este modelo estaria, enfim, baseado numa lógica de racionalidade díspare daquela até então dominante nos debates⁵¹.

Habermas é o grande interlocutor dessa fase. Para ele, haveriam dois tipos de racionalidade: uma comunicativa e outra dita sistêmica, instrumental (Habermas, 2003). As duas racionalidades teriam raízes distintas:

⁵¹ Esta lógica dominante é aquela base do liberalismo, do agente racional e pragmático. A ação racional implica o processamento de informações específicas que compõem a variável “meio” como condição para se alcançar determinado fim. Isto é, o agente racional é aquele que organiza de forma coerente e pragmática as informações de que dispõe para, então, agir. A racionalidade é atributo necessário da ação, neste sentido. E esse atributo tem a ver diretamente com a eficácia da ação, “a qual se acha diretamente relacionada com o controle e o processamento de informação relevante” (Reis, 1988:28)

A burocratização estaria relacionada à racionalidade sistêmica e seria dominante na esfera administrativa do Estado moderno, esfera essa estruturada em torno da lógica estratégico-competitiva e de uma forma impessoal de coordenação da ação. (...) A racionalidade comunicativa não estruturaria a esfera do Estado e sim a esfera pública entendida enquanto uma arena discursiva na qual os valores democráticos se formam e reproduzem. (Avritzer, 1996:121)

Ambas permitiriam tratar de modo adequado os fenômenos da burocratização e da pluralização. A ação estratégica seria uma forma de interação não voltada ao entendimento mútuo, mas para o êxito, para o sucesso. Seria característica do agir orientado nesta linha, objetivando o outro, agindo como se este “não existisse como pessoa”, mas apenas como parte de seus cálculos de ação, como um objeto manipulável⁵². A ação comunicativa, por sua vez, se traduziria no sentido de tornar reflexivo aspectos pontuais do mundo social, objetivo e subjetivo. Isto é, seria a possibilidade de, utilizando a linguagem, os indivíduos assumirem uma posição (ou agirem de modo) reflexiva em relação a este mundo. Este seria interpretado com relação a hábitos, costumes, valores e crenças sociais peculiares a cada indivíduo.

No texto *O conceito de Poder de Hanna Arendt*, Habermas faz uma leitura da categoria poder no pensamento da escritora, tecendo as bases da racionalidade a qual ele pretende postular. Segundo ele, a filósofa conceberia o poder como “a faculdade de alcançar um acordo quanto à ação comum, no contexto da comunicação livre de violência” (Habermas, 1980:100). Habermas, tendo por base esta leitura, propõe uma perspectiva diferente para a eficácia do agir. Se o poder quer dizer, na verdade, a capacidade de persuasão dos indivíduos, isto é, a capacidade de determinado agente em convencer os demais de suas próprias ideias, então o que se discute, na verdade, é a superioridade de determinada ideia em relação às demais.

Neste sentido, quão mais ela for aceita sem necessidade do recurso a elementos coercitivos, tão mais ela pode ser entendida como elemento forte de vinculação dos indivíduos. Ou, dito de outra forma, a utilização do poder em sua capacidade máxima implicaria reconhecer que aquele poder estaria gozando de pouca legitimidade perante os indivíduos – posto que, quando inteiramente legítimo, estes últimos respeitariam sua construção simbólica. Neste sentido, segundo Habermas:

A efetividade de um consenso obtido numa comunicação livre de violência não se avalia pelo êxito, seja este qual for, mas na aspiração à validade razoável, imanente à fala. (Habermas, 1980:102)

⁹ Atente-se para o fato de que não necessariamente este termo assume um caráter negativo, pois que a persuasão pode ser perfeitamente legítima.

A participação política pode ser tratada, a partir de Habermas, como um ponto central do pensamento político contemporâneo, muito embora de forma diferente das propostas de autores como Pateman, MacPherson e Dahl. Na medida em que estes últimos propunham a participação como forma de ampliar os espaços de influência no sistema político, mas sem problematizar a questão da formação de preferências, Habermas trabalha em outro viés. Sua proposta, baseada primordialmente na ideia de *ação comunicativa*, dá conta do problema da formação intersubjetiva destas preferências, a qual se dá em um espaço particular, a *esfera pública*.

O espaço social gerado pelo agir comunicativo é a base da ideia de uma *esfera pública*. No momento em que um diálogo é composto, estruturado, os indivíduos estão tomando algum posicionamento em relação aos atos de fala dos outros. Esse posicionamento interpessoal implica um compartilhamento intersubjetivo do próprio agir comunicativo, de modo que, segundo Habermas, relações interpessoais são estabelecidas pela recíproca contração de obrigações ilocucionárias. A esfera pública não seria uma instituição, uma estrutura normativa capaz de definir grupos de discussão fixos, passíveis de regulação entre os pertencentes e os não-pertencentes a um deles específico. Não obstante, também não seria um sistema, pois que, embora implique uma ideia de maior abertura, expansividade, um sistema ainda não comportaria a permeabilidade, a diferenciação, característicos desse conceito.

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nelas os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. (...) a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural; ela está em sintonia com a compreensibilidade geral da prática comunicativa cotidiana. (Habermas, 2003:92)

Para Habermas (2003), a esfera pública seria estruturada via participação dos indivíduos em relação a temáticas diversificadas e abertas à discussão, advindas principal e basicamente de questões e problemas sociais que de alguma forma ou maneira afetassem a esfera privada. Ou seja, o espaço público seria destinado a um amplo debate entre diversos indivíduos acerca de questões também diversas ou distintas, comportando e se estruturando por tematizações advindas principalmente do entrelaçamento entre os âmbito privado e

público⁵³. Considera-se plenamente o processo deliberativo dentro do Parlamento e o papel dos representantes políticos. Porém, a ação destes representantes, quando empreendida sem levar em consideração as discussões e debates originários das esferas públicas (em relação às várias temáticas da vida social), incorreriam naquilo que se convencionou chamar de *gap de legitimidade*. O modelo de sistema político do autor, nesta linha, considera imprescindível a extensão do processo deliberativo, que antecede as decisões parlamentares, ao conjunto da sociedade.

3.2.3 Um modelo de circulação política da *democracia substantiva*

Dados os três modelos teóricos de democracia entrevistados aqui, é possível elaborar uma perspectiva que leve em consideração suas principais características, estruturando um modelo de circulação da política em seus próprios termos. Como visto em Evans (1995), uma das principais características dos *Estados desenvolvimentistas clássicos*, para além da proeminência do Estado na consolidação do Desenvolvimento nacional, concerne à necessidade de estabelecimento de contatos de maneira *seletiva* no âmbito social. Assim, apenas aqueles grupos dados como estratégicos ao projeto de Desenvolvimento seriam factíveis a serem canalizados pelo Estado numa concepção que perpassasse o momento eleitoral. Além disso, fica claro que, na verdade, as aceções acerca do próprio conteúdo, ou objetivo, do Desenvolvimento, são tarefas eminentemente estatais, não cabendo a estes grupos sua definição e/ou mesmo influência.

Não existe, portanto, uma relação dialética, de construção mútua de consensos entre os atores envolvidos no processo. Na verdade, o Estado define aprioristicamente seus objetivos de Desenvolvimento, notadamente em função de sua inserção no cenário político internacional, como visto na dinâmica do *catch up*. Com base nessa definição, o ator busca, de maneira pragmática e objetiva, os grupos sociais que, segundo sua concepção, poderiam lhe auxiliar na tarefa de concretização de seus projetos. Portanto, o Desenvolvimento é uma variável independente no jogo político dos *Estados desenvolvimentistas* e o sistema político é uma variável dependente, já que moldado de acordo com as necessidades do próprio Estado.

⁵³ Para preencher sua função, que consiste em captar e tematizar os problemas da sociedade como um todo, a esfera pública política tem que se formar a partir dos contextos comunicacionais das pessoas virtualmente atingidas. O público que lhe serve de suporte é recrutado entre a totalidade das pessoas privadas. E, em suas vozes díspares e variadas, ecoam experiências biográficas causadas pelos custos externalizados (e pelas disfunções internas) dos sistemas de ação funcionalmente especializados - causadas também pelo aparelho do Estado, de cuja regulação dependem os sistemas de funções sociais, que são complexos e insuficientemente coordenados. (Habermas, 2003:97).

Já no caso dos Estados que atuam num cenário de democracia substantiva, temos duas diferenciações básicas. Primeiro, a já citada institucionalização de canais diversificados e amplos de contato entre Estado e os diversos grupos sociais, não se restringindo àqueles de caráter eminentemente econômico ou tidos como mais estratégicos ao Desenvolvimento do país. A primeira conclusão a ser tirada disso concerne ao fato de que, nesse sentido, essa diversidade de grupos é capaz de estabelecer demandas direcionadas ao Estado e não apenas o contrário. Assim, o próprio ator passa a ser, também, receptor das demandas advindas da sociedade e é levado a embutir esse prognóstico nos seus planos e projetos com risco de incorrer em crises de legitimidade significativas.

Derivada da primeira conclusão, é possível ainda discernir outro ponto importante acerca do Estado que se embasa politicamente nos conceito e dinâmica da democracia substantiva. Esse ponto fica claro se tomarmos por base o pressuposto principal da teoria deliberacionista da democracia, de que o elemento político não se resume a um *momentum* de mera agregação de preferências pré-formadas, mas, antes, que essa própria formação ocorre ao longo do processo decisório. O foco dessa perspectiva recai muito mais nos percursos institucionais que são perfeitos pelos atores, na forma pela qual suas preferências e interesses são moldados e remodelados ao longo dos processos interativos (Rodrik, 1998), do que numa perspectiva de definição apriorística desses mesmos interesses e preferências, tal como apregoadado pela linha argumentativa *elitista*.

Retira, portanto, a centralidade analítica da observação específica dos resultados dos processos interativos e lança luz muito mais nas dinâmicas de construção e de manutenção rotineira dos relacionamentos estabelecidos entre os atores (Edigheji, 2010, Evans, 2011). A implicação imediata dessa lógica consiste em deslocar sobremaneira o foco teórico das *capacidades burocráticas* do Estado para implementar seus processos desenvolvimentistas (Evans 1995), para um foco nas *capacidades políticas* necessárias nesse contexto. Nesse contexto, sugere-se, o processo decisório necessitaria, na verdade, de abarcar o maior efetivo possível de agentes privados para gozar de legitimidade no âmbito social, com risco de não se obter o tão necessário consenso ao projeto político estatal, levando-o, portanto, quase certamente ao fracasso⁵⁴ (Evans, 2011; Herrlein, 2011).

⁵⁴ Essa é uma abordagem que considera em maior medida a estrutura social na qual os atores estariam interagindo. As motivações destes não seriam calcadas exclusivamente no interesse próprio, no cálculo racional de dinamização de meios e fins para maximização de resultados potenciais. Na verdade, o que interessa para a abordagem neo-institucionalista é o modo pelo qual as interações entre os atores estariam ocorrendo frente a constrangimentos do próprio contexto social da

Nesse caso, não é difícil perceber que, se os planos e projetos do Estado devem levar em consideração os canais de interação estabelecidos com a sociedade e as demandas advindas dessa última, o próprio jogo político se embute de uma perspectiva dialética significativa, inclusive em termos institucionais. Uma vez que o Estado confere vocalização às demandas da sociedade, a legitimidade de suas ações se condiciona à sua capacidade de mudar seus próprios planos em função dessas demandas. E, nesse mesmo sentido, a própria sociedade é capaz de adaptar suas demandas e interesses às perspectivas e limites do Estado. Nesse caso, parece que não só o Desenvolvimento assume o posto de variável independente e o sistema político assume o posto de variável dependente, mas o oposto também pode ocorrer: o próprio sistema político também pode atuar como definidor das concepções do Estado acerca do Desenvolvimento e de sua concretização social.

Nesse cenário, portanto, face a pluralização de atores, demandas e meios institucionais de contato entre Estado e sociedade, o pressuposto de Evans (2008) de que a complexidade do Desenvolvimento tende a variar em função do sistema político adotado em determinado país se traduz tanto na ampliação da vocalização dos atores presentes no tecido social, quanto na ampliação e no aperfeiçoamento da capacidade do próprio Estado de reconhecer e compreender as demandas, preferências e interesses desses últimos. Isso faz com que o próprio conteúdo do Desenvolvimento não se restrinja aos objetivos clássicos característicos dos *Estados desenvolvimentistas*, focados na modernização econômica e industrialização, mas que seja expandido e mesmo remodelado para diversos outros campos e áreas temáticas, como no caso da relação entre a proteção das liberdades, a promoção do desenvolvimento social e o desenvolvimento efetivo do país.

Avritzer (2002), ao discorrer sobre a relação entre as esferas públicas e a produção de leis pelo sistema político, afirma que os temas discutidos nas esferas públicas deveriam ser levados em consideração pelos agentes políticos quando da tomada de decisões vinculantes, na produção de leis e normas sociais. Mas essa perspectiva de influência se revelaria frágil em função da dependência de que tais agentes respondessem a estes fluxos advindos das esferas.

interação. E, da mesma forma, o modo pelo qual este próprio contexto seria transformado e mudado ao longo de tais interações. Nesse sentido, o que é pressuposto identificar em primeiro lugar quando do trabalho com esta abordagem é a arena institucionalizada na qual os agentes interagem. Isto é, identificar e tratar a própria estrutura social interativa. No que tange aos indivíduos, coloca-se que a motivação de suas ações não residiria, como dito, exclusivamente no cálculo racional, numa instrumentalização de suas tomadas de decisão. O que se presume, na verdade, é que tais motivações residiriam em maior medida na realização de concepções e ideais específicos, advindos da própria história e experiência de vida de cada ator. Isso implica em não considerar que eles estariam agindo em função simplesmente de ganhos e perdas com relação a determinada questão, mas principalmente influenciado por seus próprios valores, crenças, costumes, “visões de mundo”.

Para o autor, não estaria claro, por exemplo, o formato que esta influência factualmente adquiriria nas sociedades, nem qualquer tipo sanção e/ou perspectiva de questionamento caso os agentes políticos recaíssem no *gap* de legitimidade. Assim, oferece uma proposta de circulação da política tendo por base os preceitos deliberativos, mas tecendo uma perspectiva de maior institucionalidade e funcionalidade de seus aspectos fundantes. Segundo o autor:

Only by giving public processes of communication and deliberation an institutional dimension can we transform public sphere theory from a theory of the possibility of participatory democracy into a truly democratic and deliberative democracy. (Avritzer, 2002:52)

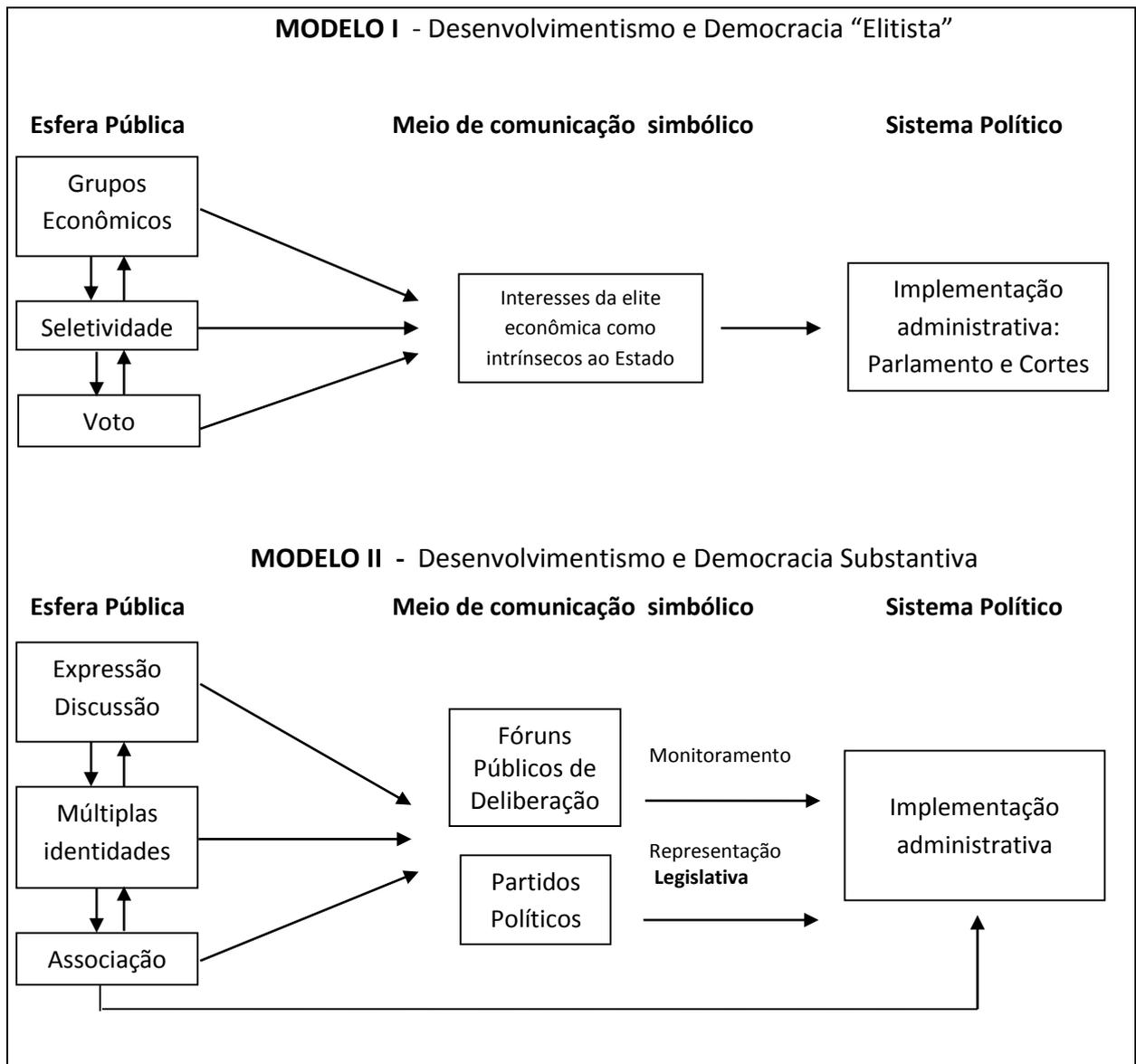
Neste sentido, o autor lança mão de uma perspectiva que denominou de “públicos participativos”. Esta noção envolveria quatro elementos específicos: a) a formação no público de mecanismos de interação *face-a-face*, livre expressão e associação; b) a idéia de que movimentos sociais e associações voluntárias pontuam temáticas e questões que se configuram como alternativa ao *status-quo*; c) a preservação da idéia de um espaço de complexidade administrativa, mas que, ao mesmo tempo, teria o pressuposto do acesso exclusivo por tecnocratas aos fóruns de tomada de decisão desafiado; d) a ligação entre deliberação e a busca de formatos institucionais capazes de endereçar institucionalmente os assuntos problematizados no público (Avritzer, 2002).

Ao cabo, pode-se dizer que esta teoria se aporta em pelo menos três pressupostos principais (Cunha, 2010): a) aquilo que Santos e Avritzer (2003) chamaram de “procedimentalismo democrático”, afirmando que a legitimidade de decisões específicas e coletivas só é possível a partir de *procedimentos deliberativos* que incluam aqueles que serão potencialmente afetados por estas decisões; b) é sempre possível a possibilidade de ampliação e aumento da participação, ainda que em contextos sócio-políticos complexos; c) a deliberação é concretizada em instituições específicas as quais contêm procedimentos que permitem a livre argumentação, a cooperação e a tomada de decisão com base em alegações publicamente justificáveis, possibilitando a consideração das diversas opiniões e de que a decisão está sempre aberta à mais convincente dentre elas (Bohman, 2000; Cohen, 1997; Luchmann, 2002).

Se compararmos as tipologias de Estado democrático, sendo, por um lado, aqueles centrados na democracia elitista e, por outro, aquele centrados na democracia deliberativa, não é difícil notar a relação decerto distinta que estabelecem entre o sistema político e o conteúdo do Desenvolvimento (Figura 2). Se considerarmos os *desenvolvimentistas clássicos*,

por exemplo, observamos, no âmbito dessa relação, que sua característica principal concerne à configuração e estruturação do sistema político como função de uma visão estrita e rígida de Desenvolvimento, cuja agenda é embasada nos interesses inerentes à elite econômica. Daí o foco nos grupos econômicos privados como parceiros estratégicos e exclusivos do Estado na promoção do Desenvolvimento.

Figura 2 – Comparação entre o modelo de Habermas e o de “Públicos Participativos”



Fonte: Avritzer (2002), página 53 – com adaptações do autor

Já no caso dos Estados que adotam uma democracia mais afeta à tipologia deliberativa (ou substantiva), parece que essa relação pode assumir um caráter muito mais *dialético* e/ou *multicausal*: ora o Desenvolvimento se afigura variável independente e o sistema político, variável dependente (como no caso explícito dos *Estados desenvolvimentistas*), ora se dá o

contrário, isto é, o sistema político se concretiza como variável independente e o Desenvolvimento se afigura variável dependente.

A perspectiva dos deliberacionistas, assim, permite entender, por um lado, a atuação de grupos sociais diversos no bojo social e sua relação com o Estado. A separação entre massa e elite é, de certa forma, amenizada, na medida em que a perspectiva de espaço público, especialmente no formato de públicos participativos, seria um fator de influência na condução do governo. Diferentemente das perspectivas anteriores, além do mais, na ótica dos deliberacionistas, estes públicos são livres para exercer esta influência. Por outro lado, chama atenção a racionalidade envolvida nos processos decisórios. O princípio básico que os norteia é de considerar que as preferências dos indivíduos não são eminentemente formadas no âmbito privado e, então, levadas a público para sua respectiva defesa, tal qual o fazem os participacionistas (e também os elitistas). Os deliberacionistas entendem que estas preferências são formadas nas próprias deliberações públicas, através da persuasão, negociação. A legitimidade das decisões, assim, advém não tão somente do ato de participar em si, mas, principalmente, da forma pela qual as deliberações em si são empreendidas.

O cerne da interação Estado, mercado e sociedade é a capacidade de retroalimentação do sistema, assumindo que tanto o sistema político, através de seus arranjos sócio-político-institucionais, quanto a própria concepção de Desenvolvimento, podem sofrer mutações ao longo do processo, isto é, não se constituem objetos necessariamente rígidos, fixos e/ou imutáveis, mas são, antes de tudo, elementos de caráter político. Retira-se, portanto, o caráter excepcional de co-variável assumido pelo próprio conceito de Desenvolvimento, que é o caso dos *Estados desenvolvimentistas*, para transmuda-lo em um elemento moldável e dependente do desenho e das configurações que o sistema político venha a assumir, porque impactado nos arranjos sócio-políticos necessários para sua consecução nos planos tanto conceitual, quanto empírico.

O que a discussão empreendida até esse momento nos permite afirmar acerca do binômio *Estado-Desenvolvimento* concerne, assim, à robustez do pressuposto de singularidade da interseção entre Estado e democracia substantiva. Essa robustez se conforma em função de duas características que podemos identificar como definidoras dessa interseção. Em primeiro lugar, a amplitude dos canais de contato entre o Estado e os diversos grupos sociais num contexto de ativismo do primeiro em prol do Desenvolvimento. Nota-se que, de fato, existem algumas experiências importantes de Estados, como aqueles da região

latino-americana, que fizeram uma escolha explícita pela *democracia substantiva* ao mesmo tempo em que se propuseram a adotar uma postura *desenvolvimentista* no âmbito socioeconômico.

Em segundo lugar, dentre esse contexto, não é difícil inferir que a própria agenda do Desenvolvimento é passível de ser moldada pelas próprias relações que são estabelecidas no âmbito sócio-político. À multiplicidade de interesses e preferências no âmbito social, combinada a uma amplitude de canais de vocalização de demandas ao Estado, não é difícil inferir uma perspectiva multifacetada das próprias ações e atividades a serem empreendidas por esse último. Em especial, a própria condição de legitimação dessas ações e atividades passa a ser condicionada por esse formato específico de interação entre Estado e sociedade, já que os *inputs* das redes de atores são direcionados e factualmente considerados nesse processo.

Dadas essas características, pode-se afirmar que, num cenário de busca por legitimidade e profunda fundamentação democrática, a expressão do desenvolvimentismo tende a se revelar atividade no mínimo complexa do ponto de vista da criação de arranjos e engenharias institucionais capazes de lhe prover sustentação (Leftwich, 1998). Essa conclusão deixa clara a complexidade que conforma a relação estabelecida entre *democracia substantiva* e *desenvolvimentismo* no âmbito das atividades e tarefas dos Estados que prezam a adoção de ambas as concepções. Em especial, como se observa, o seu próprio *modus* de circulação do sistema político tende a ser alterado para um esquema singular, notadamente diferenciado, por exemplo, daquele próprio dos *Estados desenvolvimentistas clássicos*.

As próximas seções irão se ocupar de traduzir, em termos empíricos, essas objetivações teóricas, principalmente a forma pela qual o modelo de circulação política aqui trazido à baila pode afetar a capacidade do Estado de efetivar políticas de Desenvolvimento. Tendo por base os principais pressupostos e características significativas atribuídas à racionalidade pelas duas perspectivas teóricas recuperadas, faz-se possível empreender uma análise de certo sistematizada acerca dos estudos sobre instituições participativas e da temática geral da participação política no Brasil.

3.3 Planejamento e Gestão do Desenvolvimento no Brasil

O mote principal da discussão empreendida até esse momento é de que a democracia do tipo *substantiva* causaria impactos importantes na capacidade do Estado de empreender

seus projetos de Desenvolvimento. E, nesse sentido, essa contextualização e a capacidade do ator de lidar com esses impactos seriam elementos importantes para suas perspectivas de atuação nesse cenário. Teoricamente, como se viu, existem, de fato, concepções capazes de prover aporte a essa lógica. Todavia, a investigação empírica é ainda mais importante, especialmente em função da necessidade de atestar os pressupostos até então vistos.

Assim, tomamos por base o caso do Brasil, investigando a forma pela qual a adoção da *democracia substantiva* no processo de redemocratização de 1988 vem estabelecendo um novo cenário para o Estado no empreendimento de seus projetos de Desenvolvimento. O advento da Constituição de 1988 trouxe consigo uma propensão significativa para adoção de formas de inclusão dos cidadãos nos processos públicos de tomada de decisão. O documento previu a institucionalização de instância compartilhadas entre Estado e sociedade para tomada de decisão em políticas públicas, como os Conselhos Gestores, as Conferências Temáticas, os Planos Diretores, dentre outros. Todavia, pode-se dizer que esse movimento de abertura do Estado à sociedade, especialmente em termos decisórios, está circunscrito, na verdade, num contexto mais amplo de aprofundamento das práticas democráticas dos países da região latino-americana, iniciado em meados dos anos 1980. A investigação desse processo, em especial no Brasil, é o foco de atenção dessa seção.

3.3.1 O foco do Desenvolvimento no Brasil

No âmbito do empreendimento de políticas de Desenvolvimento, o Brasil se viu, praticamente durante todo o século XX, atado à lógica de necessidade de estruturação de instâncias capazes de suprir seu “atraso” em relação a outros países⁵⁵. E, com isso, a necessidade de cumprir acordos internacionais que frequentemente assumia. Segundo Cardoso Jr. (2011), a partir da década de 1930, o Estado brasileiro coloca-se a missão de transformar, ainda que de maneira “radical”, as estruturas socioeconômicas do país. Basicamente, de uma estrutura eminentemente agrária, focada na produção agrícola como principal componente da riqueza nacional, a ideia era a construção de um parque industrial e tecnológico que mudasse essa equação. Assim, a produção industrial e tecnológica deveriam ser o trunfo e a principal base de produção da riqueza nacional.

⁵⁵ Discussão embasada eminentemente na obra de Cardoso Jr., Pinto e Linhares (2010); além de Cardoso Jr. (2012).

Nesse período, assim, a principal base estratégica do Estado brasileiro correspondia à busca do *catch up* em relação às economias já industrializadas à época, como os Estados Unidos e os países da Europa de uma maneira geral. Estes Estados já contavam com economias significativamente estruturadas em torno da indústria e da produção tecnológica e, nesse sentido, toda sua riqueza nacional estava focada exatamente nesses setores. O fato de o Brasil traçar como estratégia nacional uma busca decerto frenética e ávida desse nível de desenvolvimento econômico, em termos de produção industrial e tecnológica, gera consequências importantes na sua capacidade de planejamento e, principalmente, de gestão governamental.

Ao mesmo tempo em que deveria estruturar as bases materiais para uma reformulação completa de sua base econômica, o Estado brasileiro necessitava, ao mesmo tempo, estruturar uma base política significativa nesse sentido. O apoio de setores interessados no objetivo seria primordial à sua consecução, já que os principais setores da economia estavam ligados ao empreendimento agrícola. Não é novidade, por exemplo, a existência de dado acordo político dentre os componentes desse setor para o comando do próprio país, concretizado na *política do café com leite* (Carvalho, 2001). No contexto de urgência associado à necessidade de reestruturar as bases econômicas do país, o Estado prioriza o planejamento governamental, em termos da criação de uma estrutura material e de negociação política para implantação do seu projeto, em relação à própria gestão de seus projetos, em termos de gerenciamento burocrático, monitoramento e avaliação de suas atividades, ações e programas.

Em outras palavras, a primazia do planejamento frente à gestão, ao longo praticamente de quase todo o século XX, decorreria, em síntese, do contexto histórico que obriga o Estado brasileiro a correr contra o tempo, superando etapas no longo e difícil processo de montagem das bases materiais e políticas necessárias à missão de transformação das estruturas locais, visando o desenvolvimento nacional. (Cardoso Jr., 2012, p.3).

No âmbito da sua estratégia de mudança da base econômica nacional, o Estado brasileiro foi significativamente demandado em torno da montagem de um aparato burocrático que lhe desse suporte nesse sentido (Draibe, 1985). E parece que, de fato, a literatura que lida com a temática vem focando, sobremaneira, a questão do planejamento envolvido nesse processo, em relação ao aparato destinado à gestão pública propriamente dita. A principal problemática relacionada a esse descasamento pode ser compreendida sob pelo menos dois vieses.

Em primeiro lugar, pode-se dizer que Planejamento governamental é uma atividade embasada nas atividades de gestão governamental (Cardoso Jr., Pinto e Linhares, 2010). A falta de uma estrutura adequada de gestão tende a levar o planejamento, inerentemente, ao fracasso em termos de seus objetivos. Uma vez em descompasso, o planejamento tende a virar política de caráter momentâneo, atividade de caráter paralelo, porque não embasada nas estruturas de gestão eventualmente já implementadas – ainda que minimamente. O curso de ação governamental, nesse caso, assume um caráter muito mais casuístico, ou seja, a implementação de políticas tende a ser levada a cabo muito mais em função de contextos e planos governamentais momentâneos e/ou mesmo esporádicos, do que em função de planos de Estado de médio e mesmo longo-prazos.

Já no caso da Gestão governamental, seu principal objetivo consiste na racionalização de procedimentos, buscando o aperfeiçoamento das rotinas de trabalho do Estado. Em geral, está embasada nos estudos de impacto de processos na governabilidade de programas e ações. A aferição de efeitos ou impactos é matéria tratada usualmente como pertencente ao campo de estudos específico da avaliação de programa e políticas públicas. Refere-se, grosso modo, à avaliação do funcionamento e da consecução dos objetivos de políticas e/ou intervenções específicas (Cavalcanti, 2006). É comumente tratada sob a égide de três conceitos que tentam abarcar dimensões ideais e/ou desejáveis de configuração, operacionalização e desempenho de determinada política: *efetividade*, *eficiência* e *eficácia*.

Se olharmos as atividades do Estado brasileiro ao longo do século XX em termos da dualidade planejamento x gestão, notamos um padrão centrado na primazia do primeiro sobre o último (Quadro 1). Na compilação realizada por Cardoso Jr. (2011), encontramos uma ilustração significativa desse ponto. Ao longo da Primeira República, o Estado brasileiro demonstrou uma posição governamental de caráter muito mais reativo, do que proativo. As atividades de planejamento praticamente não existiam, especialmente se considerarmos a dominância liberal-oligárquica e o processo incipiente de montagem do aparato estatal-burocrática, no auge da transição da lógica monárquica para a lógica republicana. Dois fatos que ocorrem no período podem ilustrar essa característica, segundo Cardoso Jr. (2011): o Convênio de Taubaté de 1906 e a crise econômica mundial de 1929. Ambas tendem a gerar impactos significativos no setor agrícola nacional.

Nesse sentido, são objeto de intensa intervenção do governo de modo a amenizar seus efeitos sobre esse setor, como no caso da compra de grandes quantidades de café pelo

governo em 1930 e a destinação que lhe fora dada, que foi literalmente sua queima (Nunes, 1999). Além disso, a gestão cotidiana do Estado estava impregnada pelo caráter patrimonialista herdado do período monárquico, o que gerava implicações diretas na capacidade do Estado de administrar políticas, programas e ações de uma maneira geral, em termos de eficácia, eficiência e efetividade (Holanda, 1994).

Quadro 1 – Principais ciclos econômicos e políticos governamentais – Brasil – 1889/2010

Ciclos econômicos e políticos	Padrão de Estado	Contexto econômico-estrutural	Contexto político-institucional	Dimensões do planejamento governamental	Dimensões da gestão pública
1889-1930 Primeira República – desenvolvimento para fora	Dominância liberal-oligárquica	Economia cafeeira voltada para o exterior	Montagem do aparato estatal-burocrático	Ausência de planejamento: • Convênio de Taubaté • Crise de 1929	Patrimonialista
1933-1955 Era Getúlio Vargas – nacional-desenvolvimentismo	Dominância nacional-populista	Industrialização substitutiva de importações: bens de consumo não durável Dependência financeira e tecnológica	Montagem do sistema corporativista	Planejamento não sistêmico: • primeiras estatais • Plano Salte	Patrimonial-burocrática – DASP (1938)
1956-1964 Era Juscelino Kubitschek – internacionalização econômica	Dominância estatal-democrática	Industrialização pesada I: • bens de consumo durável • montagem do tripé do desenvolvimento	Acomodação e crise do modelo	Planejamento discricionário: • pensamento cepalino • ideologia desenvolvimentista • Plano de Metas (1956-1961)	Patrimonial-burocrática
1964-1979 Regime Militar – crescimento com piora distributiva	Dominância estatal-autoritária	Industrialização pesada II: • milagre econômico (1968-1973) • endividamento externo (1974-1989)	Consolidação institucional-autoritária	Planejamento burocrático-autoritário: • Escola Superior de Guerra (ESG); ideologia Brasil-Potência • PAEG (1964-1967) • II PND (1974-1979)	Patrimonial-burocrática – PAEG (1967)
1980-1989 Redemocratização – crise do desenvolvimentismo	Dominância liberal-democrática	Estagnação econômica: • inflação • endividamento externo (1974-1989)	Redemocratização Reconstitucionalização	Planos de estabilização: • Plano Cruzado (1986) • Plano Bresser (1987) • Plano Verão (1988) • Plano Collor (1989)	Patrimonial-burocrática – CF (1988)
1990-2010 Consolidação democrática – reformas estruturais	Dominância liberal-democrática	Reformas econômicas liberais: • estabilização monetária • endividamento interno (1995-2006) • reformas estruturais	Consolidação democrática Reforma gerencialista Experimentalismo societal	Planos de estabilização: • Plano Collor (1990) • Plano Real (1994) • Planos Plurianuais (PPAs) (2000-2011)	Patrimonial-burocrática Gerencialista Societal

Fonte: Cardoso Jr. (2011)

A década de 1930 é alardeada pela perspectiva de transformação da base econômica do país, especialmente com a ascensão ao poder de Getúlio Vargas. O governo inicia a estruturação de um aparato burocrático capaz de acolher as perspectivas de desenvolvimento industrial erigidas no contato com o ambiente internacional e dá sinais de montagem de uma estrutura de planejamento pela via da realização de estudos e análises acerca da situação relacional do país nesse cenário. Através de uma política baseada eminentemente no populismo (Weffort, 1980), Vargas atua em pelo menos duas linhas.

Primeiro, a estruturação de um parque industrial, cuja força advinha de uma estratégia, ainda que incipiente, de substituição de importações. Empreendimentos até hoje importantes ao país são criados no período, como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e, ainda, a Petróleo Brasileira S/A (Petrobras). Os

principais financiamentos a estas atividades advinham de outro órgão criado no período, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) – atualmente, BNDES, ou Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Aliada a essa estruturação industrial, o governo implementa um sistema administrativo de arregimentação e, principalmente, formalização da força de trabalho. A gestão da mão-de-obra seria feita por um órgão específico, o Departamento Administrativo do Setor Público, doravante DASP, cujo centro estratégico residiria na categorização da força de trabalho pelas temáticas afetas a cada profissão. Criado pelo Decreto-lei 579 de 30 de Julho de 1938, suas principais funções eram:

a) o estado pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamentos, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;

b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados; (...)⁵⁶

Se nos fixarmos apenas na primeira tarefa do novo órgão, não é difícil perceber que, nesse momento, o Estado passa a organizar, ele próprio, a estrutura sindical no país, administrando os vários campos profissionais em torno de entidades e regras próprias, o que fica conhecido como a política corporativista de Vargas (O'Donnel, 1979). Nessa mesma linha, o governo varguista amplia a capacidade e a força da mão-de-obra nos centros urbanos, incentivando a migração do campo para a cidade, das atividades agrícolas para as atividades industriais.

Central nesse processo foi a formalização do trabalho e do emprego, através da criação de um código normativo que, em vários sentidos, tendia a proteger e a beneficiar o trabalhador. Ficou criada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que, até hoje, perdura como fonte de proteção ao trabalho e ao emprego. Administrativamente, como forma de

⁵⁶ Outros objetivos são fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária; selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura; promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União; estudar e fixar os padrões e especificações do material para uso nos serviços públicos; auxiliar o Presidente da República no exame dos projetos de lei submetidos a sanção; inspecionar os serviços públicos; apresentar anualmente ao Presidente da República relatório pormenorizado dos trabalhos realizados e em andamento.

efetivamente atingir os objetivos propostos em tempo célere, o governo centraliza o processo público decisório, inaugurando um dos períodos mais emblemáticos do Brasil: o Estado novo Vargas⁵⁷.

Nos anos 1950, o Brasil passa a sofrer significativa influência das concepções e motivações cepalinas acerca da importância do Estado para o desenvolvimento industrial e econômico. Além disso, enfatizava-se, também, a importância da atividade de planejamento governamental como fonte primária de sucesso nas estratégias de desenvolvimento traçadas pelos países. Soma-se a isso um conturbado cenário político nacional, que conta com o fim do Estado-novo varguista em 1945 e a implementação de um sistema democrático-liberal que deveria arcar, dentre outras coisas, com as estruturas erigidas ao longo da era Vargas.

Apenas para ilustrar a confusão que se instaura no período, Vargas sai do poder em 1945, deposto pelos militares, mas volta, democraticamente, em 1954. No ano seguinte, comete suicídio e, no âmbito da vacância da presidência, assume Juscelino. Num movimento político que tenta abrandar a efervescência dos fatos, JK lança, em 1956, o Plano de Metas, que prometia desenvolver, em 5 anos, tudo aquilo que o país faria em 50 anos.

A crise do governo JK se fazia sentir especialmente com o fracasso das fontes de financiamento de seu Plano de Metas, que implicava aumento significativa da inflação e, principalmente, aumento estrondoso da dívida externa nacional. Ademais, ficam evidentes a incapacidade do sistema nacional de efetivamente prover inovações no âmbito tecnológico e, com isso, a crescente dependência em relação às economias industrial e tecnologicamente mais avançadas (Lessa, 1978). O sistema, assim, acomoda-se e entra em crise, a qual culmina no golpe militar de 1964 (Cardoso Jr, 2011).

3.3.1.1 A lógica da seletividade no âmbito sócio-político

No período militar, as tentativas de fazer com que a economia nacional fincasse suas bases na industrialização e na inovação tecnológica foram significativas do ponto de vista da ação estatal. Importante nessa linha foi a criação da Escola Superior de Guerra (ESG), que lançava as bases da ideologia da construção do Brasil como potência mundial. Um dos principais fenômenos que ajudam a explicar o período foi o fortalecimento substancial da

⁵⁷ Com a instabilidade política dos anos 1930, vista pela Revolução Constitucionalista de 1932, a Intentona Comunista de 1934 e, principalmente, a constante “ameaça” comunista que pairava sobre o país, Vargas decreta, em 1937, o fechamento do Congresso Nacional e a extinção dos partidos políticos, centralizando todo o poder público decisório no Executivo. Para maiores detalhes, vale a pena ver Garcia (1982) ou, ainda, Silva (1970).

política de substituição de importações, que pretendeu alavancar a indústria nacional e a criação de manufaturas tecnologicamente “avançadas” no próprio país. Central nesse processo foi a disponibilidade, no cenário internacional, de recursos quase ilimitados a serem emprestados aos países, em função do redirecionamento dos fluxos de capitais da Europa para a América Latina, como visto capítulo 1.

Nesse período, os empréstimos internacionais ao país eram concedidos até mesmo sem a cobrança de juros, embora num regime de pós-fixação. Isso quer dizer que, embora inexistentes à época, os juros poderiam variar em função do contexto externo. Entre 1968 e 1973, o Brasil experimenta a fase do chamado “milagre econômico”: com abundância de capitais para financiamento de seus projetos de desenvolvimento, o país exibia taxas de crescimento do PIB significativas no período, geralmente acima dos 10% ao ano. Já em 1973, com a primeira grande crise do petróleo, o país viu os juros da dívida subirem repentina e exorbitantemente. Assim, de um momento de milagre econômico, o país passa a ter a maior dívida externa de sua história, comprometendo sobremaneira sua capacidade de investir e diversificar seu parque tecnológico.

Além do incentivo primordial à implantação da indústria nacional através da política de substituição de importações, existe outro elemento que se revela fundamental na capacidade do Estado de efetivar sua estratégia de desenvolvimento. Esse elemento se define pela forma com que o Estado arregimenta os interesses envolvidos no seu plano de desenvolvimento nacional. Segundo O’Donnell (1979), a inexistência de uma estrutura sólida e consistente capaz de estabelecer contatos consistentes entre diversas classes no âmbito do desenvolvimento nacional foi uma das principais características do período. Pelo menos três fatores expressariam contradições significativas quando da passagem do sistema burocrático-populista para o sistema burocrático-autoritário⁵⁸:

- 1) O aprofundamento e a complexificação dos processos de industrialização em países como o Brasil, que já pelo fim dos anos 1950 estaria adentrando em uma nova etapa de maturação das forças produtivas capitalistas, mais especificamente aquela ligada à endogenização das indústrias de insumos intermediários e bens de capital, o que certamente viria a requerer mais participação tanto do Estado, quanto do capital estrangeiro, dadas as novas exigências em termos de tecnologia e financiamento;

⁵⁸ Os três fatores aqui descritos têm seus textos literalmente transcritos da obra de Cardoso Jr. (2011).

2) O fortalecimento do chamado setor popular urbano, ou, mais precisamente, do setor operário urbano, como decorrência tanto do aprofundamento da industrialização, quanto do maior comprometimento público-estatal em termos de legislação protetora, novos direitos, etc.;

3) O fortalecimento dos segmentos sociais, formados tanto pela burocracia estatal (civil e militar), como pela tecnocracia privada das grandes e médias empresas.

O que se percebia, no âmbito do golpe militar de 1964, era que, na verdade, transformações sociais muito específicas estavam em andamento. Ao mesmo tempo, porém, o Estado necessitava da estruturação de arranjos políticos para efetivar sua estratégia de desenvolvimento nacional. Os interesses eram difusos, particularmente em função da incipiente formação e determinação das classes sociais que caracterizariam a sociedade. Por isso, os acordos e arranjos políticos não eram passíveis de se efetivar com grupos específicos, determinados, mas, antes, eram também difusos e tendiam a englobar uma quantidade e, principalmente, uma variedade significativa de atores.

A lógica de atuação da burocracia se efetivava, nesse contexto, sob a égide da criação de *anéis burocráticos*. Estes anéis englobavam uma miríade de atores e setores da sociedade em torno da questão do desenvolvimento nacional focado na industrialização e inovação tecnológica⁵⁹. Além disso, não consideravam a presença de setores não passíveis de contribuição ao processo, como grupos econômicos fracos ou, ainda, grupos sociais de oposição ao regime. Segundo Martins (1985):

O Estado não apenas passa a desempenhar papel decisivo na organização (por via administrativa) da acumulação, como tem também que gerir o relacionamento com o centro capitalista, mediar a ação dos grupos estrangeiros inseridos na produção local e, ainda, legitimar o exercício desenvolvido que desses novos poderes de intervenção faz a burocracia estatal em benefício próprio. (...) Significa dizer: um Estado que intervém, enquanto ator, tanto ao nível das relações de produção, quanto ao nível das relações de reprodução da sociedade, ou seja, ao nível da manutenção da sociedade capitalista e ao nível da passagem de um tipo a outro de sociedade capitalista. (Martins, 1985, p.25-34).

3.3.1.2 Reforma estatal e o foco no gestão por resultados

Após a redemocratização, é possível notar uma mudança de lógica operacional do Estado brasileiro se tomarmos por base a dualidade planejamento e gestão. O controle das atividades do Estado, suas ações e seus programas, assume caráter de operação a ser

⁵⁹ A burocracia funcionava, portanto, como parte de um sistema mais amplo e segmentado: não existindo eficazmente partidos de classe, sindicatos e associações de grupos e classes, os interesses se organizavam em círculos múltiplos, em anéis, que cortavam perpendicularmente e de forma multifacetada a pirâmide social, ligando em vários subsistemas de interesse cumplicidade segmentos do governo, da burocracia, das empresas, dos sindicatos, etc.. (Cardoso, 1993, p.151)

desempenhada de maneira peremptória pela burocracia. Cotidianamente, assim, a principal intenção da burocracia consistia em reduzir, ao máximo, o grau de discricionariedade envolvido na gestão do governo, especialmente no que tange ao desempenho dos agentes burocráticos em termos de eficácia, eficiência e efetividade de suas ações.

O âmago desse processo envolve, assim, a priorização da gestão pública, envolta na racionalização das atividades cotidianas do Estado, no seu condicionamento ao orçamento público disponível e, em especial, na perspectiva de responsabilização direta dos gestores em torno de suas ações no âmbito burocrático. Essa transformação do Estado brasileiro marca uma mudança significativa de foco, de um Estado embasado prioritariamente no Planejamento, até o início dos anos 1990, para um Estado com uma lógica organizacional eminentemente embasada na gestão por resultados, a partir, em especial, do ano de 1995. Nesse ano, o Estado brasileiro é submetido a um processo de reorganização significativo, que encontra suas bases em pelo menos dois fenômenos que se expandiam relevantemente no cenário internacional.

Em primeiro lugar, o fenômeno da crise do modelo de bem-estar social nos anos 1980 e a expansão do ideário neoliberal pelo globo, cujo ápice foi, justamente, o processo de reforma estatal que articulou a maioria dos países da região latino-americana, em especial o Brasil. Em segundo lugar, a expansão, a partir dos centros e comunidades epistêmicas globais, tal como no caso da expansão do ideário neoliberal, de outra lógica de estruturação burocrática e ação governamental: o chamado *new public management*, ou Nova Administração Gerencialista (Osborne e Gaebler, 1995).

Essa lógica se ancorava em movimento político que nasceu tecendo críticas consideráveis à atuação do Estado de bem-estar dos anos 1970 e adotou, por ideal de gestão, o modelo de empreendedorismo norte-americano. Assim, algumas características se sobressaem no âmbito de atuação e difusão de ideários desse grupo, sendo os principais: a gestão de resultados e não de processos; a ênfase nos clientes, ao invés dos cidadãos; descentralização e responsabilização individual; focalização e desempenho institucional; flexibilização e desregulamentação; privatização e regulação (Cardoso Jr., 2011).

A junção de ambos os fenômenos, neoliberalismo e *new public management*, teve impactos significativos no Brasil, sendo sua maior expressão a constituição, em 1995, do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, doravante MARE. A criação desse Ministério foi importante no sentido de conferir concretude às lógicas de administração

pública que priorizavam a gestão em relação ao planejamento. Em oposição às altas taxas de inflação observadas no final dos anos 1980 e início dos 1990, bem como dos diversos planos econômicos que embasaram tal processo, a prioridade do governo a partir de 1995 se focou exatamente no controle da estabilidade monetária e no fortalecimento das instituições de controle e macroeconômico, como o Banco Central (BACEN) e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

As possibilidades de investimento e planejamento público, nesse momento, tendem a se restringir muito mais à disponibilidade orçamentária, do que, efetivamente, à capacidade política do governo de arregimentar alianças para os seus projetos de desenvolvimento. E sua concretização se dá na forma da elaboração quadri-anual dos chamados *Planos Plurianuais*, doravante PPAs⁶⁰. Essa ferramenta, segundo SOF/MPOG (2010), define as prioridades do governo por um período de quatro anos e deve conter as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as relativas aos programas de duração continuada.

A junção de ambos os princípios, segundo Cardoso Jr. (2011), tem por efeito o esvaziamento da função de planejamento como elemento estratégico e político do Estado e, ao mesmo tempo, a elevação das funções de orçamentação, até então tidos como aspectos meramente técnicos da burocracia, como critérios de avaliação do potencial e, principalmente, das possibilidades de realização de investimentos pelo governo. Assim, concretiza-se na administração pública atual uma inversão de prioridades em relação ao binômio gestão e planejamento público, com a gestão tendo primazia nos processos empreendidos pela burocracia. Essa inversão de prioridades, ao invés da busca pela harmonização de ambos os elementos, sugere que a própria perspectiva de reforma do Estado é passível de críticas. E, de fato, ao longo dos anos, não foram poucos as assertivas nesse sentido.

⁶⁰ Segundo Cardoso Jr. (2011), seriam dois os princípios norteadores do PPA: A ideia de processo contínuo e pouco disruptivo: isso estaria garantido fazendo que o primeiro ano de gestão de determinado presidente tenha sempre de executar – programática e financeiramente – o último ano de planejamento previsto e orçado no PPA formulado pelo governante/governo imediatamente antecessor; e a ideia de junção entre orçamento/orçamentação do plano (recursos financeiros) e sua execução/gestão propriamente dita (metas físicas): isso seria feito por meio de um detalhamento/desdobramento do plano geral em programas e ações setorialmente organizados e coordenados. Assim, entre o PPA de quatro anos e o Orçamento Geral da União (OGU), criaram-se dois instrumentos importantes para operacionalizar e materializar a junção plano – orçamento, a saber: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – responsável por definir as metas e as prioridades para o exercício financeiro subsequente – e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – responsável por consolidar a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os ministérios e as unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Uma das principais críticas tecidas à perspectiva do Estado Gerencial concerne ao próprio caráter do Estado. Conforme nos informa Abrucio (2007), nessa perspectiva, o Estado assume um caráter muito mais regulador, do que produtor. Isso quer dizer que a capacidade e o potencial de inovação do Estado são elementos que passam a se subordinar ao controle das atividades do próprio Estado. Nesse sentido, a construção de políticas estatais de longo-prazo seria pouco provável, em função, basicamente, do ambiente institucional criado pelo ator no âmbito de suas atividades de gestão. Outra vertente crítica advém de Cardoso Jr. (2011):

Outras dimensões da reforma (...) são menos consensuais: a ênfase em exigir mais resultados quantitativos – em termos do número de bens e serviços públicos ofertados – com menor ou igual quantidade de recursos humanos e financeiros, aspecto este particularmente problemático em áreas fortemente intensivas em mão-de-obra qualificada (como em todas as áreas sociais de provisão de bens e serviços à população), algo que viria a comprometer a qualidade desses bens e serviços prestados pelo Estado. (Cardoso Jr., 2011, p.28)

O que se percebe, enfim, é que o Estado Gerencial tendera a um regramento significativo das ações e atividades da burocracia, tendo por parâmetro de avaliação e, principalmente, limite de atuação, as disponibilidades de recursos, especialmente em termos financeiros. Assim, o fortalecimento da burocracia se deu como função de sua própria capacidade de se ater, cada vez mais, aos processos que desempenhava, do que a eventuais propostas de aperfeiçoamento do sistema e mesmo de um planejamento de longo-prazo de sua situação.

De fato, as críticas mais gerais passíveis de atribuição a esse tipo de Estado podem ser resumidas nos seguintes pontos, transcritos da obra de Cardoso Jr. (2011):

- A reforma gerencial brasileira foi incompleta e acabou gerando mais fragmentação dos aparelhos do Estado, com reforço do hibridismo institucional presente em toda a máquina pública brasileira;
- A reforma não democratizou o funcionamento dos aparelhos do Estado, imprimindo, na verdade, um caráter manipulador à gestão participativa que se considerava em curso;
- Os controles sociais da gestão pública ou não existiam de fato, ou eram ainda basicamente formais, bastante precários e limitados;
- A suposta “orientação para o serviço público” não desprivatizou o Estado e seu funcionamento orientado para e pelo mercado.

Essas críticas nos informam elementos importantes acerca dos principais limites do Estado gerencial. Primeiro, vale a pena notar que sua estruturação, através, basicamente, de

uma adoção significativa da gestão como centro da atividade burocrática, teve por consequência uma concentração crescente dos setores burocráticos em torno de suas próprias atividades. Nesse sentido, a estrutura estatal, que, institucionalmente, já tem caráter de segmentação e compartimentalização temática, acaba por se fragmentar ainda mais. Os diversos setores se especializam sobremaneira nas suas próprias atividades e o contato entre cada qual diminui a níveis praticamente inexistentes. O Estado atua cada vez mais, assim, numa lógica eminentemente fragmentada, tentando formular políticas e implementar seus projetos e estratégias de governo.

A segunda crítica que vale a pena ressaltar concerne à porosidade do Estado ao contato com os agentes sociais. Em função da acelerada especialização do corpo burocrático e da crescente compartimentalização da própria estrutura estatal, as perspectivas de contato do ator com agentes da sociedade, de maneira a negociar projetos e estratégias conjuntas, diminuem significativamente. Nesse período, especialmente nos dois governos de FHC, parece que o Estado se aproximou sobremaneira ao caráter de Estado desenvolvimentista clássica em função da sua disposição de estabelecer parcerias com os grupos sociais tendo por base uma lógica de seletividade explícita.

Logicamente, a semelhança se dá basicamente nesse fator, já que os demais, como o envolvimento direto do Estados nas políticas, pautavam-se exatamente pelo contrário: o Estado privatizava um número cada vez maior de empreendimentos, como no caso da CVRD, Eletrobrás, dentre outras Companhias estatais. Assim, os arranjos estabelecidos pelo governo com a sociedade se resumiam a determinados grupos e, principalmente, a determinadas temáticas. A reforma gerencial tende a estabelecer um *gap* cada vez maior entre Estado e sociedade nas políticas públicas de uma maneira geral.

Situação que começa a mudar a partir da década de 2000, especialmente com a crise do modelo neoliberal (Bresser-Pereira, 1998) e o amadurecimento das práticas democráticas já iniciadas na Constituição de 1988. Desde a sua concepção, o documento confere significativa ênfase na participação social como elemento central para a gestão pública, caracterizando-se por uma grande propensão à adoção de instituições de participação e, em especial, de instituições de negociação capazes de potencializar o Estado nas negociações com os diversos grupos sociais, econômicos e políticos para implementação de suas estratégias de desenvolvimento. Eis o foco da próxima seção.

3.4 Por uma perspectiva de democratização das políticas

O advento da Constituição de 1988 trouxe consigo uma propensão significativa para adoção de formas de inclusão dos cidadãos nos processos públicos de tomada de decisão. O documento previu a institucionalização de instâncias compartilhadas entre Estado e sociedade para tomada de decisão em políticas públicas, como os Conselhos Gestores, as Conferências Temáticas, os Planos Diretores, dentre outros. Todavia, pode-se dizer que esse movimento de abertura do Estado à sociedade, especialmente em termos decisórios, está circunscrito, na verdade, num contexto mais amplo de aprofundamento das práticas democráticas dos países da região latino-americana, iniciado em meados dos anos 1980. A investigação desse processo, em especial no Brasil, é o foco de atenção dessa seção.

3.4.1 Democratização na América Latina

A tradição política dos países da América Latina foi, pelo menos até o final da década de 1980, uma tradição de governo centralizado. Segundo Samuels (2004), países como México, Argentina e Brasil sempre foram pautados por contextos sócio-políticos que vacilaram desde uma concentração de força e poder no governo central, até momentos de cunho mais descentralizado. No início de 1964, os militares “tomam o poder” no Brasil através de um golpe de estado cuja intenção, justificava-se, era o combate ao comunismo e a garantia da segurança nacional (Chiavenatto, 2000; Prado, 2003). Em 1962, militares fazem uma intervenção direta nas eleições peruanas e modificam o seu resultado. Em 1964, a Bolívia sucumbe a um regime militar, sendo que em 1966 é a vez da Argentina, seguida por Equador, em 1972, além de Chile e Uruguai, ambos em 1973.

No Brasil, os processos de tomada de decisão política foram todos concentrados em mecanismos criados pelos próprios militares para legitimar e legalizar suas ações: os atos institucionais (AIs). Foram ao todo 17 e versavam desde a legalidade de alterar a constituição, cassar mandatos, até de prender e colocar na reserva os próprios militares que atentassem contra o regime. Segundo Falletti (2006), regimes ditatoriais devem ser compreendidos sob dois prismas. Primeiro, uma concentração de poder econômico-fiscal no governo central. Esta concentração envolveria desde coleta de impostos, até decisões sobre investimentos e verbas. Segundo, uma concentração de poder sócio-político. Refere-se diretamente ao enfraquecimento de governos subnacionais, como Estados e municípios, na condução da política nacional. A chave analítica da autora é de tentar co-relacionar políticas de

centralização sócio-político-econômica e regimes ditatoriais tais quais aqueles que ocorreram na América Latina.

A idéia de *descentralização político-administrativa e econômico-fiscal* ganha força na região principalmente no final dos anos 1970 (Samuels, 2004). Em 1977, os equatorianos viam os militares, que até então ocupavam o poder, retirarem-se e, em 1978, a aprovação de uma nova Constituição. O mesmo ocorreu no Peru, país no qual os militares tão logo saíram e uma Assembleia Constituinte foi formada, promulgando uma nova Constituição em 1978. Na Bolívia, um clima de insegurança e turbulência política toma conta do país na transição de poder dos militares para os civis. Confusão e tensão estas que só foram amenizadas após a eleição de um civil, em 1982. Na Argentina, a derrota na Guerra das Malvinas foi o ponto final de enfraquecimento do regime militar. O Equador adota o sistema democrático em 1984 e o Chile em 1988, através de uma votação popular que urgiu o fim do pesado regime do general Pinochet.

O início de políticas de descentralização levará, num primeiro instante, a que os governos e poderes subnacionais tivessem maior influência na condução dos assuntos econômico-fiscais do país (Samuels, 2004). No Brasil, o clima de insegurança e tensão política que toma conta do país no dia 31 de Março de 1964 e que perdura por praticamente vinte anos é abrandado com os eventos do começo dos anos 1980. O final do período militar no país não se deu de forma abrupta. Na verdade, a transferência de poder aos civis foi viabilizada através do enfraquecimento do poder dos militares. No final dos anos 1970, principalmente, a economia do país tem suas taxas de crescimento advindas do período do “milagre econômico” abruptamente atingidas e interrompidas. As duas crises internacionais do petróleo têm um efeito deveras negativo nas finanças brasileiras e as taxas de inflação e endividamento público disparam exponencialmente⁶¹.

A democratização dos países da região latino-americana se iniciou em 1983, com a Argentina, chegou ao Brasil em 1985 e no México já no ano 2000 e, a despeito da forma pela qual tenha se consolidado, seja através do colapso do sistema autoritário, como no caso da

⁶¹ Um clima geral de insatisfação é reforçado a partir daí. Clima este que já vinha sendo fortalecido a partir da decretação dos Atos Institucionais (AIs), principalmente o AI-5, de 1968. Esse Ato Institucional marcou a fase de endurecimento do regime, ao fechar o Congresso Nacional, cassar o mandato de vários políticos, intervir no judiciário (demitindo juizes), tornar legal o ato de se governar por Decretos, decretar estado de sítio, tornar ilegal qualquer tipo de reunião, fortalecer a censura e suspender qualquer tipo de direito individual no tocante aos chamados crimes políticos (Prado, 2003). A década que se seguiu, pode-se dizer, foi a mais dura de todo o regime, com a prisão, desaparecimento, exilamento, perseguição e assassinato de diversos indivíduos, principalmente aqueles que se opunham ao sistema. Some-se a isto uma pesada fiscalização nos meios de comunicação, coibindo em grande medida a liberdade de imprensa e livre expressão dos cidadãos.

Argentina (Stepan, 1996), via negociação e pactuação entre grupos políticos dominantes, como no caso do Brasil (Mainwaring, 1996), ou, ainda, através de eleições, como no México (Olvera, 2003), o processo levou ao questionamento e à reforma de velhos paradigmas nos procedimentos públicos de produção política e decisórios de maneira geral (Oxhorn *et al*, 2004). Os Estados da região transitavam de uma tradição política baseada no centralismo decisório para uma perspectiva de abertura e ampliação das esferas administrativas e de poder (Samuels, 2004). E nesse quesito se aproximaram sobremaneira dos países democráticos clássicos, sobretudo em função da arregimentação institucional dos preceitos democráticos ora adotados, estruturada em torno de concepções muito similares aos daqueles países, como a adoção do sistema presidencialista, a lógica legislativa bicameral, a separação e independência de poderes, a centralidade da política macroeconômica nos Bancos Centrais, dentre outras (Liphjart, 2005).

Assim, não é novidade afirmar que as instituições políticas dos países da América Latina tenderam a se consolidar, na sua grande maioria, através de processos estruturantes que, *via de regra*, tomaram por base dinâmicas de institucionalização sociopolítica oriundas dos países da Europa e da América do Norte (Kowarick, 1975; Selee e Tulchin, 2004). O movimento de adoção do sistema democrático que acompanhou, não apenas em basicamente todos os países da região, mas também em diversos Estados da Europa Oriental e mesmo da Ásia, as derrocadas das ditaduras d'antes instaladas nestes locais⁶², são processos na verdade originados e fundamentados em contextos Estado-nacionais específicos, como no caso da formação dos Estados Unidos da América, a luta pela liberdade na França e a organização sócio-política da Alemanha no pós-guerra (Baldwin, 1990; Esping-Andersen, 1990; Pierson, 1996).

Mas nem todos os processos adotados nestes países coadunaram com as perspectivas e lógicas de organização dos países democráticos tradicionais. Os países latino-americanos também foram capazes de inovar em determinados aspectos de seus respectivos processos de institucionalização democrática. Gozando de relativa centralidade nessa dinâmica, encontra-se dada ênfase no estabelecimento de arranjos e concertos sócio-políticos referentes notadamente a um incremento de interatividade entre Estado e sociedade no âmbito do planejamento e gestão de políticas públicas em áreas e temáticas diversas. Essa

⁶² Bem como, vale dizer, a adoção correlata de substratos políticos determinantes da organização sócio-política nacional, como a concepção republicana de poder e a lógica federativa de organização político-institucional.

ênfase teve por base, em geral, o incentivo ao estabelecimento de contatos entre Estado e cidadãos que não se resumisse, mas, antes, fosse capaz de perpassar o anacrônico momento eleitoral (Vaz, 2009, 2011).

Na Argentina, por exemplo, manifestações públicas em torno do combate à corrupção e ao controle dos governos vêm se constituindo como processos que frequentemente interagem com outras instituições, como o poder Legislativo, Judiciário e a imprensa, pressionando os governos a atuarem de maneira “responsiva”, prestando contas de suas respectivas atuações, isto é, pressionando por maior *accountability* no âmbito de suas administrações (Peruzzotti, 2006). Na Colômbia e no Chile, não é difícil encontrar experiências de consórcios de entidades privadas sem fins lucrativos que atuam nas áreas de proteção social e de saúde, promovendo, para isso, políticas de incentivo à participação cidadã nos processos públicos decisórios municipais (Sojo, 2002; Jiménez y Mujica, 2003). No Uruguai, encontram-se importantes movimentos de base de setores ligados à Igreja e entidades de proteção social, que impulsionam a atuação de movimentos sociais em dinâmicas importantes de controle e fiscalização das ações governamentais (Gugliano, 2006).

Esse movimento de inovação democrática (Avritzer e Navarro, 2003) nos países da América Latina tem constituído, de certa forma, uma inversão no fluxo de aprendizado acerca das práticas da democracia e do desenvolvimento na modernidade, seja, *por exemplo*, numa perspectiva de “democratização da democracia” (Santos e Avritzer, 2003), ou, ainda, em teorizações e análises acerca de uma “reforma” que estaria em curso no tocante às suas bases (Santos, 1998; Held, 1995; Avritzer e Vaz, 2008). De fato, atualmente políticas participativas originadas, por exemplo, no Brasil, como no caso do Orçamento Participativo⁶³ (OP), têm sido adotadas não apenas por outras cidades do mundo (Sintomer, 2005; Alegrretti, 2011), como, também, por Organismos e Instituições Internacionais interessadas na análise e na difusão de mecanismos de governança no âmbito de suas atividades e ações (Baiocchi, 2005; Heller, 2006; Vaz, 2009).

⁶³ Fruto das concepções político-ideológicas de um partido político específico, notadamente o Partido dos Trabalhadores (PT), o chamado *Orçamento Participativo* (OP) surge nos final dos anos 80 adquirindo grande relevância como experiência participativa pelas possibilidades que continha de inclusão dos cidadãos em questões de caráter público (Vitale, 2004; Keck, 1992; Avritzer & Navarro, 2003; Avritzer, 2002). O tipo de institucionalidade ensejado por esta experiência, com um desenho participativo “de baixo pra cima” (Fung e Wright, 2003; Avritzer, 2009), *de facto* fez com que diversos teóricos da democracia, tanto do Norte, quanto do Sul, dedicassem maior atenção ao Brasil como relevante caso empírico de introdução efetiva de “controles sociais” na gestão pública (Santos, 1998).

Além de inovador, esse movimento estaria inscrito num processo mais amplo concernente a uma crise que se instalaria nas democracias modernas em torno do instituto da representação política. Miguel (2005) afirma que a necessidade da adoção da representação política nas sociedades modernas coloca um conjunto gigantesco de problemas, cujo cerne estaria assentado em três pontos principais. Em primeiro lugar, a separação entre governantes e governados, ou o fato de que decisões política são tomadas de fato por um pequeno grupo e não pela massa dos que serão submetidos a elas; em segundo lugar, a formação de uma elite política distanciada da massa da população, como consequência da especialização funcional - o grupo dominante tende a exercer permanentemente o poder; em terceiro lugar, a ruptura do vínculo entre a vontade dos representados e a vontade dos representantes, o que se deve tanto ao fato de que os governantes tendem a possuir características sociais distintas das dos governados, quanto a mecanismos intrínsecos à diferenciação funcional, que agem mesmo na ausência da desigualdade na origem social.

Ainda que nos últimos 1930 anos a democracia eleitoral tenha vivido um rápido processo de expansão e abrangência, um movimento de cunho contraditório também teria se acentuado diametralmente. Este movimento refere-se à deterioração da adesão popular às instituições representativas como função de uma deterioração das esperanças depositadas na *accountability*. Afinal, a capacidade de supervisão dos eleitores sobre os eleitos seria deveras reduzida, devido a fatores que incluem a complexidade das questões públicas, o fraco incentivo à qualificação política e o controle sobre a agenda (Miguel, 2005; Przeworski, Manin e Stokes, 1999)

3.4.2 O processo de democratização concretizado no Brasil

O Brasil, vale dizer, tem se destacado sobremaneira na consolidação e no estabelecimento de uma concepção inovadora de democracia, passível de ser caracterizada como *democracia substantiva*. Pilar central desse fenômeno, a Carta de 1988 é resultado de um intenso processo de negociação e pactuação, ocorrido principalmente entre o final da década de 1970 e meados da década de 1980, entre grupos sócio-políticos diversos que atuaram sob um contexto político-econômico em plena transformação (Wampler e Avritzer, 2011). No período, movimentos sociais específicos começam a adquirir proeminência no cenário político nacional. Estes movimentos lutavam e protestavam contra a centralização do

poder nas mãos dos militares em favor de um sistema no qual as decisões “voltassem” aos cidadãos (Avritzer, 2006; Coelho, 2004; Abers & Keck, 2007; Doimo, 1995).

Decisões estas referentes aos diversos assuntos, aspectos e questões pertinentes à própria regulação da vida social e cujo locus reside, em última instância, nas esferas governamentais (Coelho, 2004; Avritzer, 2006). A reivindicação básica recaía numa perspectiva de participação dos indivíduos nos processos decisórios estatais que versavam sobre o planejamento e a implementação de políticas públicas. De fato, diversos movimentos sociais de base adquirem proeminência no cenário político nacional, como no caso da ação da Igreja Católica em questões como a luta pela reforma agrária, a proteção a perseguidos políticos e a luta pela Anistia (Jacobi, 1989); ou, ainda, a atuação do chamado *Movimento Sanitarista*, que, formado por profissionais e especialistas da área de saúde, reivindicava a extensão do direito à saúde a toda população brasileira, além da constituição de instâncias que congregassem a participação da população na definição de políticas para a área (Coelho, 2004).

O período pode ser considerado, assim, singular do ponto de vista da história política nacional, contando com fenômenos como o declínio da ditadura militar, o aumento das chances de organização de agrupamentos opositores (Skidmore, 1999), o estabelecimento de um sistema multipartidário (Mainwaring, 1999) e, por fim, mas não menos importante, o fortalecimento de movimentos sociais de base⁶⁴ (Doimo, 1995). A segunda metade dos anos 1980, período que se seguiu a este último caracterizado por significativas transformações e mudanças no âmbito sócio-político nacional, pode ser considerada um “divisor de águas” na consolidação da política brasileira, particularmente no tocante ao estabelecimento e efetivação legal/normativa de instituições de caráter democrático.

Em 28 de Junho de 1985, já empossado como Presidente da República, José Sarney envia mensagem ao Congresso Nacional com a proposta de convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte. Dessa proposta resulta a Emenda Constitucional nº 26 de 27 de

⁶⁴ O evento que marca em maior medida o anseio da população pelo fim da ditadura militar, pode-se dizer, consistiu na chamada Campanha das Diretas Já. Foi uma grande manifestação de rua, contando com 1 milhão e meio de pessoas reivindicando o fim do regime e a volta das eleições diretas para presidente da república. Afora esta manifestação, outras ocorreram ao longo de todo o território nacional, ainda que com um número menor de participantes. Em todos os encontros, o “pedido que se ouvia” era algo deveras ao mesmo tempo específico e uníssono: *democracia*. As vozes que se fizeram ouvir nas ruas clamavam por democracia. Esta efervescência pode ser melhor resumida nas palavras do cantor Gonzaguinha que, durante apresentação num evento ocorrido no Centro de Eventos RioCentro, em 1981, durante as comemorações do Dia do Trabalho, disse, ao saber das tentativas frustradas dos militares de explosão de bombas no evento: “Pessoas contra a democracia jogaram bombas lá fora para nos amedrontar.”.

Novembro de 1985, que estabelecia o início dos trabalhos de formulação de uma nova Constituição já no ano seguinte, logo após o pleito que elegeria novos Deputados Federais e Senadores da República. No final do ano de 1986, têm início os trabalhos da Assembléia, que preza por inovar em determinados aspectos de sua atuação, ao não apenas abrir seu pleito a propostas de emendas constitucionais populares, advindas dos vários grupos atuantes no bojo social, mas, principalmente, pela efetiva busca dessas emendas no âmbito da sociedade (Whitaker, 1994).

Isso permitiu acesso ampliado e a possibilidade de expressão institucional dos movimentos de base ligados a temáticas e campos diversos de atuação. A emenda popular apresentada para a área de saúde, por exemplo, obrigava o Estado a não apenas ser o provedor da saúde no país, mas também à criação de um sistema unificado na área sem pré-condicionalidades de acesso. Essa proposta consubstanciaria, no âmbito da Lei Orgânica de Saúde (LOS), que regulamentaria as emendas populares no campo, o Sistema Único de Saúde (SUS), iniciativa inédita na gestão pública das questões afetas à saúde no país.

Resultante de todo este processo, a Constituição de 1988 previu efetivamente algumas novidades na política brasileira, como a prerrogativa de descentralização política e a elevação dos municípios à categoria de entes federativos autônomos; a previsão, como direito coletivo, do acesso a bens e serviços em áreas temáticas específicas, como saúde, educação e assistência social (Cunha, 2007); bem como, por fim, a previsão e incentivo à criação de canais institucionais que permitissem a inclusão dos cidadãos nos processos públicos de tomada de decisão especialmente nestas áreas (Tatagiba, 2004; Gohn, 2001).

Segundo Avritzer (2008), ao longo do século XX, o Brasil teria se transformado “...de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda, em um país com o maior número de práticas participativas.” (Avritzer, 2008:1). Fruto das concepções político-ideológicas de um partido político específico, notadamente o Partido dos Trabalhadores (PT), o chamado *Orçamento Participativo* (OP) insurge nos final dos anos 1980 adquirindo grande relevância como experiência participativa pelas possibilidades que continha de inclusão dos cidadãos em questões de caráter público (Vitale, 2004; Keck, 1992; Avritzer & Navarro, 2003; Avritzer, 2002). O tipo de institucionalidade ensejado por esta experiência, com um desenho participativo “de baixo pra cima” (Fung e Wright, 2003; Avritzer, 2009), *de facto* fez com que diversos teóricos da democracia, tanto do Norte, quanto do Sul,

dedicassem maior atenção ao Brasil como relevante caso empírico de introdução efetiva de “controles sociais” na gestão pública (Santos, 1998).

Afora o OP, instituições que propiciam a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão de políticas públicas, tendo por base uma perspectiva de negociação e inter-relação entre Estado e atores da chamada *sociedade civil* de acordo com temáticas e problemáticas específicas, são constitucionalmente previstas na nova Carta Magna do. Estas instituições são os chamados *Conselhos Gestores de Políticas*⁶⁵ (Avritzer, 2006; Tatagiba, 2002; Dagnino, 2002; Gohn, 2001, 2004; Wampler e Avritzer, 2004). Os Conselhos são instituições cujos desenhos e objetivos possibilitam a participação dos cidadãos nos processos decisórios estatais referentes ao planejamento e implementação de políticas públicas específicas⁶⁶ (Gohn, 2004; Avritzer, 2002; 2006; Faria, 2006; 2007; Tatagiba, 2002; Dagnino, 2002).

O Brasil inicia seu mais recente período democrático, portanto, como um caso paradigmático, como “um laboratório de enormes dimensões” (Lavalle, Houtzager e Castello, 2006:45) acerca da criação de instituições que operacionalizam um sistema de seguridade social amplo e incondicional, gerido de forma compartilhada entre Estado e sociedade, particularmente no tocante ao desenho de políticas públicas específicas (Santos e Avritzer, 2003; Coelho e Nobre, 2004; Avritzer, 2009). Além dos Conselhos Gestores, vale dizer, o país também inova ao prever a realização de *Conferências* para as diversas temáticas e em todos os níveis de governo. As Conferências acontecem com periodicidade geralmente bi-anual e, no seu âmbito, são definidas as diretivas gerais de cada área para os anos seguintes, nos moldes de um direcionamento executivo estratégico (Pogrebinski, 2010). Em adição,

⁶⁵ Segundo a Carta Constitucional, em seu artigo 194, parágrafo único, inciso VII, sobre a seguridade social, é assegurado “o caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.” O artigo 198, sobre a gestão da Saúde, afirma que “As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:”, sendo que uma destas diretrizes é o inciso III, que assegura “[a] participação da comunidade”. Já no artigo 204, inciso II, referente à Assistência Social, é assegurada a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.” No artigo 206, sobre a Educação, o inciso VI discorre sobre “[a] gestão democrática do ensino público, na forma de lei. O artigo 227, parágrafo 1º, do capítulo da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso, afirma que “o Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não-governamentais.”

⁶⁶ A Constituição de 1988 prevê a estruturação destas instituições com formato híbrido, compostas de forma paritária por membros do governo e membros da sociedade civil para a discussão de várias questões no tocante a estas políticas – que variam desde a temática da saúde, passando pelas de assistência social, criança e adolescente, até a de patrimônio público e cultural, por exemplo (Wampler e Avritzer, 2004; Tatagiba, 2004; Gohn, 2001). A maioria das leis que regulamentou o funcionamento dessas instituições ao longo dos anos 1990 estabeleceu que eles teriam caráter deliberativo⁶⁶. Isso implicou a possibilidade de que os próprios indivíduos que os compunham não só definissem os parâmetros das políticas públicas às quais eles se ligavam, mas, também, controlassem as ações do Estado tendo em vista estes parâmetros, até então, uma exclusividade das instituições políticas tradicionais (Cunha, 2004).

atualmente no país, o Estatuto da Cidade, por exemplo, aprovado em 2001 pelo Congresso Nacional, estabelece que todo município com mais de 20 mil habitantes deve, obrigatoriamente, realizar audiências públicas para planejamento e qualquer alteração em seus respectivos Planos Diretores (Avritzer, 2008).

O país se destaca, nessa linha, pelo estabelecimento de um sistema democrático fundamentado não apenas nos aspectos procedimentais do processo, como a organização político-partidária pluralizada, a realização periódica de eleições e a independência de poderes. Seu destaque se concretiza, sobretudo, pelo foco e centralidade adquiridos pelos aspectos ditos substanciais da democracia, como as garantias e proteções individuais, a garantia da liberdade, a estruturação de um aparato de seguridade social que abarca tanto a saúde, a educação, quanto a promoção de transparência na gestão pública e a garantia dos direitos e da dignidade da vida humana (Habert, 1994; Doimo, 1995; Santos, 1998; Gohn, 2001; Vaz, 2009).

3.5 Democracia, Desenvolvimento e Estado

O debate realizado até aqui nos permite tirar importantes conclusões acerca dos desafios atuais para atuação do Estado em políticas pró-desenvolvimentistas. A crise que vem se instaurando no seio das democracias liberais modernas (ligada sobremaneira à representação política e à capacidade efetiva de resposta do Estado às demandas da sociedade), sugere que o ambiente político-institucional no qual os agentes estatais devem agir para consolidar seus projetos tende a lhes imputar significativos desafios em termos de legitimação sócio-política. O Brasil, por exemplo, inicia seu mais recente período democrático, portanto, como um caso paradigmático, como “um laboratório de enormes dimensões” (Lavalle, Houtzager e Castello, 2006:45) acerca da criação de instituições que operacionalizam um sistema de seguridade social amplo e incondicional, gerido de forma compartilhada entre Estado e sociedade, particularmente no tocante ao desenho de políticas públicas específicas⁶⁷ (Santos e Avritzer, 2003; Coelho e Nobre, 2004; Avritzer, 2009).

Não é difícil perceber que as instituições que propiciam contatos mais permanentes e diretos entre Estado e sociedade vêm conformando realidade inevitável para os formuladores

⁶⁷ Atualmente no país, por exemplo, o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001 pelo Congresso Nacional, estabelece que todo município com mais de 20 mil habitantes deve, obrigatoriamente, realizar audiências públicas para planejamento e qualquer alteração em seus respectivos Planos Diretores (Avritzer, 2008).

de políticas públicas. Sua presença tornou-se fato nos três níveis de governo do país, sob aspectos e intensidades diversificadas⁶⁸ (Tatagiba, 2004). A importância desse fato reside no pressuposto de que a institucionalização dessas instâncias imporá “demandas” à administração pública, as quais potencialmente redirecionarão a “oferta” de ações e serviços oferecidos pela mesma. Assim, a hipótese implícita nesse tipo de análise é a de que políticas nas quais se observasse maior grau desse tipo de institucionalidade seriam mais propensas a políticas redistributivas e a medidas voltadas ao aprimoramento do governo, uma vez que relações mais intensas entre Estado e cidadãos constituiriam pressões importantes nessas direções⁶⁹.

Entreter essa dinâmica para o caso do país é importante para compreendermos em que sentido se efetiva a crise das democracias liberais e as alternativas políticas à sua implementação. A própria lógica de circulação política dessa proposta alternativa tende a se diferenciar sobremaneira da perspectiva clássica elitista, como visto. Assim, se, tal como já proposto por Evans (1995), a implementação de políticas exige, amiúde, a estruturação de aparato institucional complexo capaz de lhe prover não apenas concretude, mas, principalmente, legitimidade, não é difícil perceber que esse novo contexto imputa ao Estado a tarefa de estruturação e aperfeiçoamento de arranjos político-institucionais (Pires e Gomide, 2013) e articulações diversas para a construção de consensos, sinergias e concertações entre perspectivas sócio-políticas e econômicas diferenciadas, plurais e comumente conflitantes.

Dadas essas características, pode-se afirmar que, num cenário de busca por legitimidade e profunda fundamentação democrática, a expressão do desenvolvimentismo tende a se revelar atividade no mínimo complexa do ponto de vista da criação de arranjos e engenharias institucionais capazes de lhe prover sustentação (Leftwich, 1998). Essa conclusão deixa clara a complexidade que conforma a relação estabelecida entre *democracia* e *desenvolvimentismo* no âmbito das atividades e tarefas dos Estados numa era de crise democrática. Pode-se dizer que a legitimidade do planejamento e implementação das

⁶⁸ Vale dizer, políticas *participativas* originadas no país, como o caso do *Orçamento Participativo*⁶⁸ (OP), ou ainda os *Conselhos Gestores de Políticas Públicas* (Tatagiba, 2002; Dagnino, 2002; Gohn, 2004), passaram a ser adotadas não apenas por outras cidades do mundo (Sintomer, 2005; Alegrretti, 2011), como, também, por Organismos e Instituições Internacionais interessadas na análise e na difusão de mecanismos de governança no âmbito de suas atividades e ações (Baiocchi, 2005; Heller, 2006; Vaz, 2009).

⁶⁹ Essas hipóteses, seu lastreamento teórico e implicações práticas já foram desenvolvidas em maiores detalhes em trabalhos anteriores – ver Pires e Tomas (2007) e Marquetti, Campos e Pires (2008).

políticas e projetos estatais fica dependente sobremaneira da capacidade de convergir interesses e preferências que são distintas e, no mais das vezes, antagônicas.

No caso desse trabalho, isso implica deslocar sobremaneira o foco teórico das *capacidades burocráticas* do Estado para implementar seus processos desenvolvimentistas, para um foco nas *capacidades políticas* necessárias nesse contexto (Pires e Gomide, 2013). A pergunta que essa “passagem” levanta consiste em saber exatamente o que são as capacidades políticas e como elas se articulam para prover ao agente estatal potencial para lidar com esse novo cenário desenvolvimentista. Em outras palavras, importa saber como, efetivamente, o Estado *deve* estruturar e compatibilizar os arranjos sócio-políticos de modo a garantir a legitimação das suas ações e atividades. Eis a tarefa do próximo capítulo.

CAPÍTULO 4 – CAPACIDADES POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO

A crise que vem se manifestando no seio da democracia liberal ao longo, em especial, dos últimos anos, tem conformado cenário desafiador para atuação dos Estados. As demandas por maior *accountability* e *responsiveness* tendem a repercutir diretamente nas estratégias a serem empregadas pelo ator com fins de legitimar seus projetos e ações em prol do desenvolvimento. As negociações que possibilitam tal processo não devem, nessa linha, restringir-se aos grupos econômicos supostamente mais estratégicos às atividades estatais, mas, antes, devem envolver basicamente todos aqueles componentes do tecido social. Assim, a despeito da importância das capacidades burocráticas estatais para a promoção de políticas desenvolvimentistas, esse novo contexto prima o desenvolvimento também de capacidades políticas para a ação.

O objetivo desse capítulo consiste em identificar, de maneira efetiva, o que são essas capacidades políticas. Quando podemos dizer que um Estado tem maior ou menor capacidade política? Quais são as variáveis elencadas nesse sentido? Acaso alguma tem maior importância do que a outra? Por quê? Se é verdade que existe um corpo literário que já vem conduzindo estudos empíricos em torno da questão das capacidades burocráticas, tal como visto no Capítulo 2, o mesmo não é possível se afirmar acerca das capacidades políticas. Tomando-as em sua acepção mais generalista de relação Estado-sociedade, existem algumas linhas de trabalho que compartilham um foco comum de análise, embasadas no conceito de participação política, ou participação social. Esses trabalhos têm realizado avanços importantes na temática, mas, ainda assim, poderiam ser aperfeiçoados em determinados aspectos de sua concepção.

Assim, da busca de variáveis e/ou indicadores capazes de operacionalizar a dimensão de capacidade política se ocupa o presente capítulo. A discussão está organizada em quatro seções. A primeira seção recupera o corpo literário que vem conduzindo importantes pesquisas no país tomando por base a operacionalização da categoria *capacidade política* sob a ótica do conceito de participação política. De fato, já existe um conjunto de estudos que vem lidando com a relação entre Estado e democracia substantiva no Brasil e que podem fornecer pistas importantes acerca da forma pela qual essa operacionalização tem sido estruturada. Na segunda seção debate-se o fato de que esses estudos vêm focando, na verdade, determinados vieses do fenômeno, notadamente com olhar na dinâmica da participação política em alguns

tipos específicos de instâncias e/ou em alguns tipos específicos de temática de políticas públicas.

Outros formatos recentes de interlocução Estado-sociedade têm assumido, entretanto, desenhos e dinâmicas que não necessariamente seguem o padrão das instâncias clássicas de participação. Experiências recentes têm buscado a estruturação de canais de interação entre, por exemplo, Estado e grupos específicos, ou, ainda, entre Estado e mesmo indivíduos específicos, todas na direção de formatação e planejamento de políticas em áreas e objetos diversificados. Recupera-se, nessa linha, referencial teórico baseado na ideia de *interfaces sócio-estatais*, em suplementação (e não substituição, note-se) à perspectiva de participação social, entendendo o primeiro como base analítica provedora de maior capacidade, em termos de alcance e precisão, na compreensão e explicação tanto da complexidade, quanto da variabilidade dos canais de interlocução existentes atualmente entre Estado e sociedade no país.

A terceira seção realiza análise de incidência das *interfaces sócio-estatais* nos programas do governo federal brasileiro. Investiga-se, numa perspectiva panorâmica e de ampla atuação do Estado, a presença e a distribuição dessas instâncias no conjunto das agências e programas afetos ao ator. Essa visão panorâmica e sistêmica é importante porque pode fornecer dicas bastante valiosas acerca das potencialidades e limites desses canais, tendo por base, em especial, sua diferenciação em tipologias e desenhos institucionais específicos. A quarta seção é dedicada às considerações finais.

4.1 O binômio *Estado-sociedade* sob o foco da participação política

À pergunta acerca do modo pelo qual a dinâmica de atuação do Estado se molda em função da combinação dos seus elementos basilares de ativismo estatal e democracia substantiva, cabe a recuperação de um conjunto de estudos já debruçados sobre a temática, que tomam por base analítica o caso brasileiro. Grosso modo, como mote de operacionalização da dimensão de *capacidades políticas*, esses estudos se detiveram nos potenciais e ao aumento efetivo da inclusão dos cidadãos nas instâncias de tomada de decisão e à forma pela qual esta participação se consubstanciou e tem sido concretizada institucionalmente. Essa seção objetiva traçar um panorama destes estudos sob a égide de

seus principais focos de análise e de transmutações em seus respectivos objetos e objetivos de investigação.

Pelo menos duas grandes fases podem ser destacadas: primeiramente, a que se deu logo no período pós-Constituição de 1988, quando, de uma forma geral, focou-se a importância da participação política para o desenvolvimento democrático e, por isso, a necessidade de expansão dos instrumentos de sua promoção, como os supracitados casos dos Conselhos Gestores de Políticas e das Conferências Temáticas; um segundo momento da literatura está correlacionado a uma necessidade de aprofundamento da compreensão do funcionamento dessas instâncias, através de estudos empíricos comparativos que tentam entrever o peso e importância relativa de variáveis como suas regras de funcionamento, elementos de constrangimento, práticas deliberativas, o exercício da representação política, dentre outros. É possível observar claramente mudanças específicas no foco das investigações sobre instituições participativas, em especial dos Conselhos, ao longo dos anos, passando, grosso modo, de estudos com proposições de fundo categórico a estudos com proposições de caráter qualificador. Essas mudanças, sugere-se, apresentam-se paulatinamente a guisa das problemáticas enfrentadas para concretização dessas instituições como canais efetivos de interlocução entre sociedade civil e Estado na seara do planejamento público no país (Vaz, 2009). O texto busca mostrar as principais variações ocorridas neste sentido.

4.1.1 A participação em fases: da presença categórica à presença qualificada

Os estudos sobre instituições participativas ganharam força principalmente no início da década de 90, em especial com o advento e diversificação dos Conselhos Gestores e do Orçamento Participativo (Avritzer e Navarro, 2003). Nessas duas décadas de investigação, os focos analíticos cambiaram significativamente e a participação passou de variável *dummy* para uma variável carente de qualificação. A participação deixou de ser tratada em termos de “ter” ou “não ter” e em que quantidade, para ser tratada em termos de *qualidade* do seu processo, isto é, “o que a faz melhor ou pior”.

Num primeiro momento, no início das experiências institucionais de participação (e, claro, no próprio período de redemocratização de uma forma geral), as análises adotaram por objeto a relação entre um dado aumento e ampliação das possibilidades de participação política dos indivíduos e um hipotético e conseqüente aprofundamento da democracia (Avritzer e Santos, 2003; Dagnino, 2002). Nesta fase, que poderia ser taxada de *laudatória*, os

teóricos estudaram e analisaram o fenômeno pela ótica das implicações do aumento e ampliação desta participação política para a dinâmica democrática (Gohn, 2001). Focou-se em grande medida uma perspectiva de abertura burocrática à participação civil, enfatizando o caráter de maior democratização deste período em relação à perspectiva de participação nas instituições tradicionais (Cunha, 2007).

Postulava-se que, como consequência do *aprendizado político*⁷⁰ que seria proporcionado aos indivíduos nas instâncias participativas, poderiam ser estabelecidas “novas” formatações de relação entre Estado e cidadãos, no sentido de maiores potenciais de *controle* destes últimos sobre as ações do primeiro. Os primeiros estudiosos no Brasil vinculados a uma tradição teórica que entende o aumento da participação política como fator de aprofundamento da democracia e que tomaram as novas instâncias participativas por objeto, procuravam analisar, assim, a importância destes espaços na perspectiva da inclusão política e de seus consequentes impactos na dinâmica democrática sob a ótica do *aprendizado político-democrático* (Gohn, 2001).

Focava-se, assim, a importância da participação direta nos processos decisórios estatais para uma perspectiva de aprofundamento desta estirpe (Pateman, 1992; MacPherson, 1978). A atenção dada às estatísticas caminhara geralmente na direção de apontar o crescimento do número de instituições participativas e o crescimento do número de participantes. Importância vital foi e tem sido dada aos Conselhos como canalizadores de demandas de setores marginalizados da população e de centros redistributivos de recursos, estabelecendo, sugere-se, certo nivelamento de acesso ao Estado em relação a grupos dotados de maiores recursos e de acesso a recursos específicos no bojo da sociedade (Gohn, 2001).

Em relação a essa primeira grande fase de estudos, portanto, pode-se dizer que os principais pressupostos teóricos adotados tendiam a estabelecer uma correlação entre pelo menos três variáveis específicas: a consolidação da democracia, o aprendizado democrático e a participação direta. A relação estabelecida entre estes três elementos, como visto nas

⁷⁰ Este aprendizado, segundo Warren (2001), se conformaria na formação, aumento e suporte/manutenção das capacidades de “cidadãos democráticos”. Estes seriam os chamados “efeitos desenvolvimentais” que as associações teriam sobre os indivíduos, no sentido de sustentar suas capacidades de participar em julgamentos coletivos e tomadas de decisão e de desenvolver julgamentos autônomos que refletissem suas próprias crenças e desejos. Neste mesmo sentido, Armony (2004) adota uma perspectiva de análise do nível individual, tentando compreender os efeitos do engajamento cívico, isto é, da participação em grupos da sociedade civil, no comportamento do indivíduo. O autor afirma que a sociedade civil pode ser entendida como um local de aprendizado cívico, no qual os indivíduos “aprendem” a ter cultura cívica e contribuir para a democracia.

perspectivas principalmente de Pateman (1992) e MacPherson (1978), é, grosso modo, empreendida da seguinte forma: a participação direta levaria ao aprendizado democrático o qual, a seu turno, levaria ao aprofundamento democrático.

4.1.2 A participação como categoria analítica atual

Em que pese a importância de se considerar o foco inicial que os estudos da primeira fase deram à relação entre aumento da participação política e sua tradução em aumento das potencialidades de redistribuição de recursos específicos e aumento do aprendizado democrático, é possível perceber uma ampliação do foco analítico nos trabalhos que se seguiram, principalmente ao final da década de 90. Ao aprofundamento da democracia, a maioria buscou relacionar fatores inerentes, principalmente, à *organização* e ao *modus operandi* destas instâncias do ponto de vista de sua dinâmica interna de funcionamento.

Neste sentido, adotou-se a perspectiva de que o caráter deliberativo destes espaços potencializaria em grande medida a redistribuição dos investimentos e de políticas públicas específicas. O “aprofundamento” da democracia estaria ligado, nesta linha, não apenas à existência da possibilidade de ampliação dos espaços de participação, mas, também – e, talvez, principalmente – a problemas e desafios específicos concernentes à sua própria implementação e consolidação enquanto espaço de interlocução entre Estado e sociedade civil no campo das políticas públicas (Avritzer, 2002; Dagnino e Tatagiba, 2007). Neste caso, focou-se a própria dinâmica de funcionamento das instâncias deliberativas e sua capacidade em não tão-somente incluir os cidadãos nas discussões sobre políticas públicas, mas em produzir resultados efetivos quanto à redistribuição dos bens e ações concernentes a estas políticas⁷¹, desde que as deliberações empreendidas em seu interior fossem, elas próprias, efetivas do ponto de vista da sua própria dinâmica.

Faria (2005; 2007) entende esta efetividade como sendo “... a capacidade das (...) [instituições] em incluir novas e diferentes vozes no processo de implementação, gestão e controle das políticas e de expandir, de forma igualitária, o acesso aos bens públicos nelas envolvidos.” (p.1). Cunha (2004; 2007) afirma que ela estaria expressa “... na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, na decisão sobre as políticas públicas e no controle

⁷¹ Cada vez mais, buscou-se relacionar o aprofundamento da democracia a efetividade deliberativa, na ótica do aumento do escopo da soberania popular.

sobre essas ações.” (p.5). Neste sentido, então, efetividade deliberativa estaria relacionada à capacidade das instituições de co-relacionarem da melhor forma estes próprios elementos, isto é, maior influência, controle e decisão sobre políticas públicas específicas.

Os estudos mais recentes sobre instituições participativas têm, neste sentido, procurado identificar fatores específicos que influenciariam e/ou provocariam em alguma medida a *variação* destes resultados (a qualidade de seus *outputs*) e que, por conseguinte, afetariam a capacidade de influência destas instituições sobre as ações e tomadas de decisão do Estado. Isto é, variáveis que teriam algum tipo de impacto na própria efetividade deliberativa destas instâncias (quer dizer, nas deliberações empreendidas em seu interior) e, por conseguinte, na própria perspectiva de aprofundamento da democracia.

Wampler e Avritzer (2004), por exemplo, chamam atenção para a influência que o tipo de partido político e/ou coalizão pode ter no próprio funcionamento destes espaços de acordo com o grau de importância que dão à sua presença; Avritzer (2002), assim como Putnam (2002), atentam para o perfil associativo dos municípios, ou sua densidade associativa; uma variável também importante, que é a de desenho, ou formato institucional, tem sido também analisada (Fung, 2004; Luchmann, 2002a; Tatagiba, 2004); Ribeiro e Grazia (2003), assim como Avritzer e Navarro (2003), ressaltam a importância da capacidade administrativa das instâncias e Faria (2005) resalta a importância da presença e o engajamento do gestor para tanto. A presença de todas estas variáveis, em menor ou maior grau, em menor ou maior período de tempo e intensidade, incidiria sobre os aspectos que balizariam o próprio caráter deliberativo das instâncias de participação. Caráter que estaria ligado 1) à existência de deliberação pública (o procedimentalismo deliberativo ressaltado por Santos e Avritzer); 2) à possibilidade de proposição de novas temáticas e agendas de discussão, já que mesmo em contextos sócio-políticos complexos as possibilidades de aumento e ampliação da participação não deixam de estar presentes; e 3) à produção de acordos públicos, decisões coletivas, baseadas nas interações estabelecidas entre os atores nas instâncias participativas, através de argumentações plenamente justificadas e argumentativamente lançadas

Na segunda grande fase de estudos, portanto, procurou-se assentar as pesquisas nas reais dificuldades de implementação e funcionamento de políticas participativas (Dagnino e Tatagiba, 2007). Enfatizar fatores que, de alguma forma, influenciariam a eficiência das instituições participativas, calcando as análises principalmente em seu caráter deliberativo, implicou a “medição” do “sucesso” dos Conselhos como instituições participativas, nesta

segunda fase, grosso modo, pelo aumento das capacidades dos conselheiros em debater e influenciar as deliberações empreendidas no seu interior e por seus impactos no Estado e na própria vida social.

Interessante notar, ademais, que, na verdade, tal como pontuado por Faria (2007), não existe uma apologia à participação política literalmente direta. Trabalha-se, antes, com a possibilidade de que indivíduos específicos representem outros em matérias específicas, mas com a ressalva da necessidade de existência de espaços alternativos – fóruns públicos (Faria, 2007) – para que ocorra o contato *face-a-face* entre os entes da relação, no sentido de validar as perspectivas diversas através da persuasão, do diálogo, ou do escrutínio público de argumentos diferenciados.

4.1.3 Um balanço geral dos estudos

Este panorama acerca dos estudos sobre instituições participativas e participação política no Brasil, com ênfase nos Conselhos Gestores, revela pontos de convergência e divergência entre as duas fases consideradas. Estes pontos estão relacionados, principalmente, ao marco teórico levado em consideração pelos analistas de cada período. O Quadro 2 resume as diferenças e aproximações em 4 variáveis específicas, a saber: racionalidade considerada ou modo de formação das preferências; modo de formação de consenso; tipo de participação ensejada ou relação entre os elementos participação e representação; e, por fim, modo de abordagem aos Conselhos Gestores.

Este quadro sintetiza todas as principais diferenças observadas entre as duas fases de estudo, a começar pela perspectiva teórica adotada. No caso dos estudos da primeira fase, a teoria participacionista; no caso da segunda, a teoria deliberativa. Os segundo e terceiro elementos de análise estão de certo correlacionados. Referem-se, respectivamente, ao tipo de racionalidade considerada ou ao modo pelo qual se considera que as preferências são formadas e ao modo pelo qual o consenso é obtido nos processos de tomada de decisão. Na primeira fase, o marco teórico adotado defende que as preferências são formadas no âmbito privado e, então, levadas a público. O consenso coletivo é obtido a partir da agregação de cada preferência individual. Já na segunda fase, a teoria adotada postula que as preferências são formadas no âmbito público, através da argumentação e escrutínio público do melhor argumento. Da mesma maneira, o consenso é obtido dessa forma, especialmente através da

institucionalização de procedimentos que garantam interação *face-a-face* (Avritzer, 2002; Santos e Avritzer, 2003).

Quadro 2 – Elementos de diferenciação entre as primeira e segunda fase dos Estudos sobre instâncias participativas e participação política no Brasil

	Primeira Fase	Segunda Fase
Racionalidade considerada / modo de formação de preferências	Racionalidade instrumental: preferências formadas no âmbito privado	Racionalidade comunicativa: preferências formadas no âmbito público
Modo de formação de consenso	Agregação de preferências	Deliberação pública, persuasão, interação <i>face-a-face</i>
Tipo de participação ensejada / relação entre participação e representação	Participação direta como fonte de “aprendizado político”; ativismo.	Participação direta em <i>Fóruns</i> /espaços públicos como forma de 1) justificação pública de preferências, decisões, etc.; 2) generalização dos interesses no público
Modo de abordagem das instâncias de participação	Propiciadores de aprendizado político e influência no sistema político	Propiciadores de deliberação (argumentação + decisão) e influência no sistema político

Fonte: Vaz (2012)

Os dois últimos pontos também têm uma forte correlação. No tocante aos estudiosos da primeira fase, por exemplo, pode-se afirmar que o tipo de participação ensejada é a direta, porque entendida como meio para o aprendizado político (Pateman, 1992) e os Conselhos são vistos como canais propiciadores deste aprendizado e, por conseguinte, deste tipo de participação. No caso dos estudiosos da segunda fase, a mesma lógica pode ser aplicada, o tipo de participação é também direta, mas no sentido de qualificar a representação exercida nas instituições clássicas. O propósito é garantir meios de se obter consenso, o qual, por sua vez, exige interações *face-a-face*. Neste sentido, os Conselhos são vistos como canais institucionalizados deste tipo de interação. Ênfase é dada em seu caráter deliberativo, bem como nas variáveis e elementos que poderiam interferir e mesmo determinar seu funcionamento e consolidação, isto é, no seu potencial de causar essa influência.

4.2 Operacionalizando as *capacidades políticas* via *interfaces sócio-estatais*

O estudo das relações entre Estado e sociedade no país no tocante ao planejamento e estruturação de políticas públicas tem passado, como se observou, por transmutações e fases específicas de focalização empírico-analítica (Vaz, 2011), sendo, notadamente, as duas grandes fases de estudo analisadas. De modo geral, a literatura tem trabalhado sob a égide

da corrente teórica deliberacionista, aportando-se na premissa de que estes fóruns e canais de interlocução teriam o potencial de promover maior inclusão, bem como maior racionalização de recursos, face a adoção de métodos de consulta e, principalmente, interação e diálogo com aqueles próprios indivíduos, grupos e/ou entidades impactados por decisões eventual e conjuntamente tomadas.

Se analisarmos o papel, o investimento e a disseminação da participação política ao longo dos últimos anos no país, não é difícil perceber que a adoção dessa perspectiva teórica tem cumprido relevante função na compreensão e concepção da relevância relativa da prática no desenvolvimento democrático de uma forma geral. Não obstante, se considerarmos, também, os outros tipos e formas de interação Estado-sociedade que têm insurgido no país neste mesmo período, tampouco é difícil perceber que esse movimento de especialização e/ou focalização teórica tem gerado, como consequência, pouca compreensão dos papel e peso dessas demais estruturas neste mesmo jogo democrático.

4.2.1 Diversidade de formas e desenhos para o binômio *Estado-sociedade*

À incidência dos canais de interação Estado-sociedade que vem sendo estruturados sob a alcunha de Instituições Participativas no Brasil nos últimos anos tem se somado outro conjunto de fenômenos relevantes que igualmente vêm se concretizando e incidindo na gestão pública do país e nos resultados das políticas aí derivadas. Não é possível desconsiderar, por exemplo, as influências causadas por determinados grupos sociais e/ou indivíduos nas ações governamentais conformadas através de interações estabelecidas por Consultas Públicas. Ou, ainda, os impactos causados pelos resultados de negociações estabelecidas em Mesas de Negociação em outras áreas não necessariamente correlatas, como a prestação de serviços de saúde e/ou os tipos e os montantes de recursos disponíveis para educação, assistência social, dentre outros. O processo de interação Estado-sociedade brasileiro tem se revestido, portanto, de uma variada rede de canais diversificados que perpassam as instâncias classicamente estudadas e analisadas pela literatura e que se diferenciam sobretudo em termos de desenho e público-alvo de interesse.

Assim, a despeito da relativa predominância assumida pelos conselhos gestores de políticas como objeto de estudo na literatura especializada na participação social no país (Vaz, 2009, 2011), não é possível deixar de notar fenômeno concorrente, empreendido especialmente nos últimos anos, relativo ao fortalecimento e incentivo à composição de

canais de interlocução social embasados em outros tipos de desenhos e contando com públicos-alvo diferenciados. De fato, se olharmos para além dos instrumentos clássicos de interlocução direta entre Estado e sociedade previstos constitucionalmente na Carta de 1988 (BENEVIDES, 1991), não é difícil notar, pelo menos através de uma observação da estrutura governamental da última década, a existência de dados canais de interação entre ambas as dimensões particularmente interessantes do ponto de vista da diversificação de formatos e desenhos pelos quais se apresentam.

A lista é ampla, sendo possível citar pelo menos oito tipos específicos desses canais: os já citados conselhos gestores de políticas, as conferências temáticas, os PPAs participativos, as ouvidorias, as audiências públicas, as consultas públicas, as reuniões com grupos de interesse e, por fim, os canais como sítios de internet, as ações pontuais de divulgação de ações governamentais etc.. Uma breve descrição de cada um desses canais é realizada no que segue com fins de demonstrar a diversidade de desenhos e *modus operandi* assumidos por cada qual.

- **Conselhos Gestores de Políticas**

São instituições constitucionalmente previstas no Brasil democrático cujos desenhos e objetivos possibilitam a participação dos cidadãos nos processos decisórios estatais referentes ao planejamento e implementação de políticas públicas específicas (Gohn, 2004; Avritzer, 2002; 2006; Faria, 2006; 2007; Tatagiba, 2002; Dagnino, 2002). A Constituição de 88 prevê a estruturação destas instituições nos três níveis de governo, com **formato híbrido**, sendo, em geral, compostas de forma **paritária** por membros do governo e membros da *sociedade civil*, para a discussão de várias questões no tocante a estas políticas – que variam desde a temática da saúde, passando pelas de assistência social, criança e adolescente, até a de patrimônio público e cultural, por exemplo (Wampler e Avritzer, 2004; Tatagiba, 2004; Gohn, 2001).

- **Conferências Temáticas**

São eventos que ocorrem com periodicidade específica (geralmente bianual) nos quais as principais questões e direcionamentos normativos de áreas temáticas em políticas públicas são determinadas. As Conferências ocorrem geralmente nos três níveis de governo, municipal, estadual e nacional, sendo que, a cada nível, problemáticas correlatas são discutidas e, a guisa de avançar das negociações, são levadas ao próximo

nível. A participação é aberta ao público, ainda que, nos níveis estadual e nacional, apenas delegados, escolhidos nas conferências do nível anterior, tenham poder de voto.

- ***Reuniões com grupos de interesse / Mesas de Negociação***

São canais pelos quais grupos específicos da sociedade, como empresários, sindicalistas, dentre outros, negociam diretamente com o governo determinadas questões que mais lhes interessam. Apenas como ilustração, é possível citar o surgimento, no governo Lula, das chamadas “mesas de negociação”, ou mesas de diálogo. Essa nova interface estabelecida entre os âmbitos do Estado e da sociedade constitui, via de regra, iniciativa do próprio governo em resposta à representação e/ou demandas de entidades ou movimentos sociais com fins de solucionar eventuais e/ou potenciais conflitos. Esse tipo de experiência tem caráter de ineditismo no país e três tipos de mesas ocorreram no governo Lula e que variam tanto em termos de temática, quanto em termos de desenho e/ou dinâmica: a Mesa Nacional de Negociação Permanente com os Servidores Públicos, instituída no ano de 2003; a Mesa de Negociação do Salário Mínimo, instituída em 2005; e, por fim, a Mesa de Diálogo para aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar, instituída em 2008.

- ***PPAs Participativos***

Concerne ao ciclo de estrutura do PPA federal sob uma perspectiva participativa. O PPA é um relevante instrumento de planejamento público, parte do processo orçamentário previsto na Constituição de 88 – conjuntamente a outros dois elementos, sendo a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a LOA (Lei Orçamentária Anual). Elaborado de 4 em 4 anos (ao contrário dos outros dois instrumentos, que são elaborados anualmente), perfaz e define toda a perspectiva de desenho e planejamento público em termos de desenvolvimento de programas e políticas. No ano de 2003, o PPA estabeleceu pela primeira vez um ciclo de debates para definição de seus principais aspectos definidores e de resultados. A sociedade civil, representada por diversas ONGs e um conjunto de entidades de áreas temáticas diversificadas, foi convidada a participar das definições dos objetivos e metas dos programas no âmbito do ciclo do PPA 2004-2007.

- ***Ouvidorias***

São instâncias dos órgãos governamentais que, através da disponibilização de um meio específico para contato, geralmente via telefone ou, ainda, e-mail, internet, recebem reclamações, denúncias e/ou demandas gerais dos cidadãos. Essas últimas são

analisadas e internamente trabalhadas pelos setores responsáveis, de modo a que os objetivos delineados sejam efetivamente atendidos.

- ***Audiências Públicas***

Audiências públicas são encontros públicos presenciais, promovidos pelo governo em torno de temáticas específicas, com objetivo de discutir aspectos concernentes a determinada política, sendo aberta a participação a todos os indivíduos interessados. É muito comum, por exemplo, a realização de audiências públicas na área ambiental, quando, em geral, o governo está preocupado com os impactos não apenas ambientais, mas, também, sociais, de determinadas políticas e, por isso, resolve consultar a sociedade acerca de suas principais opiniões e demandas para o caso específico.

- ***Consultas Públicas***

As consultas públicas são instrumentos bastante semelhantes às audiências públicas, principalmente no que tange à compreensão das principais demandas e reclamos da sociedade em questões bastante específicas. No entanto, a principal diferença da consulta pública é que sua estruturação não se dá presencialmente, mas através de ferramentas de votação a distância, como internet e telefone. Grosso modo, é possível observar sua utilização relativamente frequente na área da saúde.

- ***Outros formatos específicos***

Além de todos os formatos levantados acima, é possível observar a existência de canais diversos pelos quais o governo não apenas pode publicitar suas ações, mas, também, os cidadãos podem eventualmente expressar suas demandas, reclamos e opiniões. Este é o caso, por exemplo, dos sítios de internet, os quais, acompanhando a disseminação recente das tecnologias de informação, tem crescido significativamente nos últimos anos. Outro formato possível se refere aos comitês gestores de programas do governo, que são aqueles grupos administrativos de caráter temporário, criados especialmente para gerir determinado projeto, sendo capazes de manter determinado grau de contato com os cidadãos. Por último, podemos citar, por exemplo, os telefones que são disponibilizados para os cidadãos para contato com gestores e/ou administradores de programas específicos.

Não é possível, assim, deixar de levar em consideração que, na verdade, a relação entre Estado e sociedade é permeada por uma variada rede de canais diversificados que parecem se diferenciar, principalmente, em termos de desenho e público-alvo de interesse. Para o

Brasil pós-redemocratização, esse processo tem sido acentuado especialmente na última década, particularmente se considerarmos o incremento tanto dos canais de interlocução amplos, como conselhos gestores e orçamentos participativos, quanto pela própria existência, por exemplo, de experiências como as “mesas de negociação” iniciadas no primeiro governo Lula. Observando a miríade de formatos de interlocução constituída ao longo dos anos no país, não é difícil assumir que as facetas dessa imbricação vêm se revestindo de graus de complexidade cada vez maiores.

Pelos menos três são os argumentos que acompanham essa última afirmativa e nos quais se aportam este trabalho. Em primeiro lugar, parece que as premissas teóricas subjacentes à literatura supracitada têm levado à realização de estudos primordialmente focados em determinados tipos de canais de interação Estado-sociedade, geralmente caracterizados por estruturas amplas, coletivizadas e públicas para discussão de políticas. Em geral, os estudos empreendidos nessa linha têm por objeto instâncias cujos respectivos desenhos congregam, ainda que em graus variados, a inclusão dos cidadãos tratados sob a alcunha homogênea de sociedade civil, deixando em segundo plano o escopo de interesses e preferências individualizantes atinentes aos agentes.

A maioria das pesquisas tem trabalhado sob a ótica de três canais de interlocução Estado-sociedade, sendo os Conselhos Gestores, o Orçamento Participativo e, por fim, as Conferências temáticas. Estes têm sido os principais focos de análise de dinâmicas e variáveis de funcionamento e impacto no Estado. Outros formatos recentes de interlocução têm assumido, todavia, desenhos que não necessariamente seguem esse padrão. Experiências recentes têm buscado a estruturação de canais de interação entre, por exemplo, Estado e grupos específicos, ou, ainda, entre Estado e mesmo indivíduos específicos, todas na direção de formatação e planejamento de políticas em áreas e objetos diversificados.

Em segundo lugar, pode-se argumentar, também, acerca de uma superespecialização dos estudos nas áreas temáticas tomadas como objeto de estudo. A maioria das análises tende a focar determinados campos temáticos, através de estudos de caso, mas sem realizar comparações específicas entre estes campos e/ou mesmo entre as instituições e canais de interlocução inerentes a estes campos. Esse tipo de opção metodológica tende a impedir os analistas de compreenderem, por exemplo, se tipos diferenciados de políticas são impactados em graus e/ou sentidos semelhantes por tipos diferenciados de canais de interlocução, ou se

há diferenças neste sentido. Isto é, se, por exemplo, determinados canais de interlocução funcionariam “melhor” para determinados tipos de políticas do que para outras.

Por fim, além do foco em dados tipos de canais de interação e em temáticas específicas, parece que a literatura em pauta tem estabelecido dado foco também nos aspectos decisórios subjacentes às deliberações e interações estruturadas no âmbito das vias de interação. Parece que a participação social é usualmente associada às negociações estabelecidas entre Estado e sociedade que resultam, em geral, em questões definidoras de alocação e distribuição de bens e serviços. O que as experiências recentes têm também demonstrado, não obstante, é que não necessariamente a relação Estado-sociedade envolve um elemento e/ou aspecto decisório premente. As instâncias de interação podem ser estruturadas em função de outros tipos de objetivos, como a simples troca de informações, o desenvolvimento de ações de garantia de transparência no trato público, a explicitação de conflitos em áreas e/ou campos diversos, dentre outros.

Nessa linha, face, por um lado, a diversidade de áreas temáticas e formas de atuação governamental e, por outro lado, a variedade de formas de interação Estado-sociedade, cabe indagar sobre as possíveis relações entre estes fenômenos e os significados e implicações dessas aproximações entre atores e ações governamentais, cidadãos e grupos sociais. Tarefa que, sugere-se, demanda a oferta de alternativa analítica que dê conta da amplitude do fenômeno empírico. Este trabalho recupera e apresenta referencial teórico baseado na ideia de “interface sócio-estatal”, em suplementação (e não substituição, note-se) à perspectiva de “deliberação e participação social”, entendendo o primeiro como base analítica provedora de maior capacidade, em termos de alcance e precisão, na compreensão e explicação tanto da complexidade, quanto da variabilidade dos canais de interlocução existentes atualmente entre Estado e sociedade no país.

4.2.2 As *interfaces sócio-estatais*: conceito e análise

A partir da observação das mudanças ocorridas na relação entre Estado e sociedade nas últimas décadas, é possível dizer que o primeiro pode adotar uma miríade de formatos institucionais passíveis de concretizar a interlocução com a sociedade, seja no âmbito da articulação coletiva, levando em consideração, nesse sentido, uma diversidade de atores, desde os grupos de interesse, até os grupos minoritários, por exemplo, seja no âmbito da negociação e interlocução individual, como no caso da disponibilização de canais específicos

de reclamações, sugestões, entre outros, como é o caso das ouvidorias. Acresce que essa miríade de formatos institucionais carrega em si variações na capacidade de tornar o Estado mais ou menos permeável às demandas e, principalmente, em assumir co-responsabilização no planejamento público, o que quer dizer que, em última instância, podem existir canais com baixo poder decisório, isto é, com baixo poder de *enforcement*, mas com significativo poder informacional, isto é, revestidos de significativo caráter consultivo e vice-versa.

Com base nessa constatação, este trabalho chama a atenção para a adoção do conceito de *interface* sócio-estatal, suplementando o usualmente adotado conceito de *participação social*, como embasamento teórico-analítico com maiores alcance e poder explicativo e de compreensão não apenas do papel, mas, principalmente, das influências e impactos dos tipos de canais instituídos e concretizados pelo governo em relação tanto à sociedade quanto à própria estrutura da administração pública. A perspectiva de *interface sócio-estatal* consiste no reconhecimento de um espaço político, isto é, num espaço de negociação e conflito. Long (1999; 2004) utiliza o conceito a partir de uma perspectiva social, tentando compreender os limites, possibilidade e impactos advindos de ações de intervenção em política pública. Alguns questionamentos do autor são: nas ações de intervenção, é possível dizer da existência de consenso entre os “técnicos especializados” em determinada temática e os indivíduos que efetivamente vivenciam os problemas a serem tratados ?

Muito mais do que categorizar a relevância dessa relação, isto é, se ela realmente se concretiza, o autor está interessado em *como* se perfaz o processo relacional de estabelecimento de consenso entre perspectivas e/ou “visões de mundo” geralmente tão diferentes e distantes entre si. O conceito de interface social se revela instrumento para exploração e compreensão dos aspectos de diversidade e conflito que emergem em relações de intervenção. Em geral, uma interface se formaria nos momentos em que diferentes e, às vezes, conflitantes, “visões de mundo” se encontrassem. Em outras palavras, em arenas nas quais as interações sociais se direcionassem na perspectiva de construção de mútuos e múltiplos consensos. A análise de interface social busca elucidar os tipos e as fontes dos conflitos e dos consensos sociais, identificando os sentidos de sua reprodução e transformação. A exploração dessas dimensões oferece uma perspectiva mais adequada dos processos de transformação política, permitindo melhor compreensão das diferentes respostas/reações dos diferentes grupos (tanto aqueles focalizados, quanto aqueles não originalmente focalizados) a intervenções planejadas.

A análise de interface foca as relações empreendidas entre os indivíduos e as formas pelas quais suas perspectivas e interesses mudam ao longo da interação. O foco não recai, portanto, simplesmente no interesse já formado e defendido pelos agentes. Não se deve pressupor a existência de melhor qualificação entre as diversas perspectivas levadas a cabo. É preciso tomar empiricamente as interações de forma a efetivamente estabelecer os vínculos entre perspectivas e adequabilidade. Nesse sentido, situações de interface, isto é, dada a formação de interfaces, é possível dizer que os indivíduos são providos de meios para definir e redefinir suas respectivas posições culturais e ideológicas.

An interface approach then depicts knowledge as arising from 'an encounter of horizons'. The incorporation of new information and new discursive or cultural frames can only take place on the basis of already existing knowledge frames and evaluative modes, which are themselves re-shaped through the communicative process. Hence knowledge emerges as a product of interaction, dialogue, reflexivity, and contests of meaning, and involves aspects of control, authority and power.:(p.34)

O conceito permite perceber como discursos dominantes são estruturados, transformados ou, ainda, desafiados. Estes discursos têm por característica principal pressupor importância relativa naturalmente associada a determinado grupo ou padrão social, como, por exemplo, determinadas comunidades, raças ou classes. O objetivo de sua estruturação consiste, geralmente, na promoção de visões políticas, sociais, morais e mesmo culturais que são, na verdade, particulares, consenso entre apenas parte de determinada população. Ao passo que determinados agentes utilizam sua capacidade de formular discursos sobre pontos de vista particulares, outros utilizam esta capacidade para formular formas alternativas de compreensão do contexto e dos paradigmas articulados pelos agentes dominantes.

Hevia e Isunza (2010) trabalham o conceito de interface sob a ótica proposta por Roberts (2001), combinando-o com o conceito de Estado, forjando, assim, a perspectiva de interface sócio-estatal. A *interface* consiste, segundo os autores, num espaço político, isto é, num espaço de negociação e conflito, estabelecido intencionalmente entre atores, cujos resultados podem gerar tanto implicações coletivas, quanto implicações estritamente individuais (Hevia e Isunza, 2010). Se considerarmos estes atores como sendo, por um lado, o Estado e, por outro, a sociedade, podemos pensar em arenas políticas cujas dinâmicas se delineiam por temáticas específicas e pelas preferências, narrativas e interesses de cada agente.

Os autores estabelecem seis características fundamentais do conceito de interface sócio-estatal (Isunza; Hevia, 2010:p.31):

1. É um espaço social constituído pelas interações de sujeitos dotados de preferências e interesses diversos
Estas interfaces se materializam em um *campo* concreto no qual se dá a disputa por um tipo específico de bem. Consequentemente, a interface é:
 - a) Um espaço de conflito;
 - b) Um espaço no qual se configuram relações assimétricas entre sujeitos sociais.
2. É um dos possíveis espaços de negociação e interação entre atores sociais e atores governamentais;
3. Os atores constituintes da interface podem ser individuais (a, a', b...) ou coletivos (A, A', B...);
4. Os sujeitos, seja por sua localização no espaço social, seja por sua historicidade, portam projetos sociopolíticos específicos;
5. Os atores estabelecem interações, trocando bens, conhecimento, etc.;
6. Face o fato de que as interações quase sempre têm caráter assimétrico, a *escala* se revele variável fundamental para análise, especialmente da relação Estado-sociedade.

É importante analisar algumas das características listadas. Em primeiro lugar, vale frisar que a interface sócio-estatal configura-se como um espaço de negociação e conflito que pode ser estabelecido tanto por atores coletivos, mas, também, por atores individuais. Essa é uma perspectiva importante, porque considera a atuação de indivíduos e não apenas grupos como interlocutores potenciais na relação Estado-sociedade. Além dessa característica, vale frisar ainda outra: os projetos políticos dos agentes. Quando falamos em projetos políticos, falamos em estratégias, normas e valores que estruturam e guiam a ação dos agentes (Long, 1999). Nessa linha, não é difícil pensar tanto, por um lado, em atores que tendem a demandar e defender causas com efeitos de escala mais coletivizados, como no caso de um cidadão ou grupo de cidadãos demandando melhorias em serviços de saúde e/ou bens públicos/serviços no geral; mas é possível também pensar, por outro lado, num cidadão ou um grupo de cidadãos que demanda e defende causas de efeitos eminentemente restritos, como no caso dos grupos e agentes de *lobby*, da negociação estatal com grupos de interesse comerciais, industriais, sociais, dentre outros.

Existe ainda uma última característica do conceito de interface sócio-estatal que vale a pena ser ressaltada. Se levarmos em consideração o conceito como substrato analítico, é

possível cercear a perspectiva de contato entre Estado e sociedade para além de um espaço de negociação cujo fim se resume a - ou, em outras palavras, cujo objetivo constituinte demande e exija - uma tomada final de decisão. Na verdade, a estruturação de interfaces sócio-estatais pode estar ligada a determinados objetivos e/ou atribuições que podem variar desde a simples consulta, até a co-responsabilização, ou co-gestão de políticas. De acordo com Hevia e Isunza (2010), no primeiro caso, temos a constituição de interfaces cognitivas, que reclamam um caráter mais comunicacional em relação ao Estado. Podem se subdividir em:

- **TIPO 1:** Interface de contribuição, na qual a sociedade informa ao Estado acerca de sugestões e/ou demandas;
- **TIPO 2:** interface de transparência, na qual o Estado informa à sociedade suas perspectivas e ações;
- **TIPO 3:** interface comunicativa, na qual ambos os atores se informam mutuamente.

Seguindo o espectro do conceito, temos a constituição de interfaces políticas, ligadas muito mais a uma perspectiva de gestão e enforcement de políticas. Sua subdivisão se dá em:

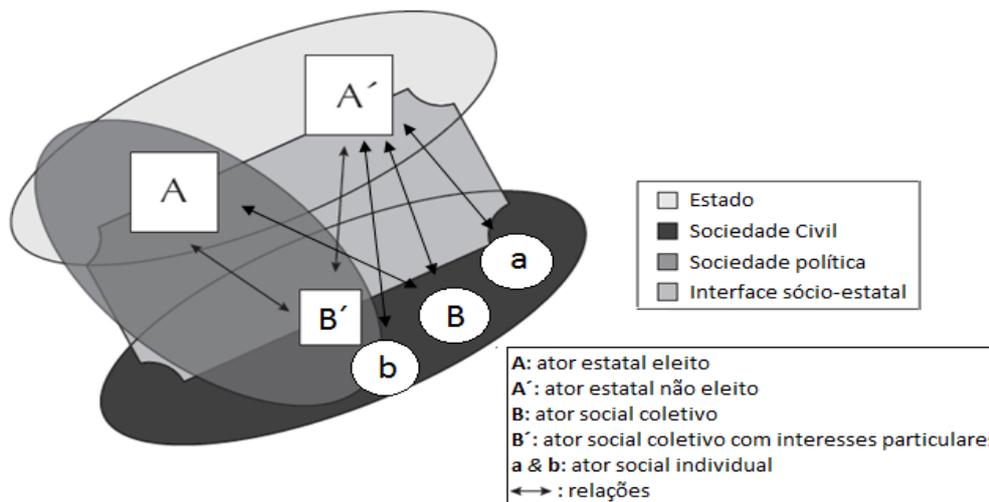
- **TIPO 4:** interface mandatária, na qual a sociedade é a dirigente do Estado;
- **TIPO 5:** interface transferência, na qual o Estado tem poder de controle sobre a sociedade.
- **TIPO 6:** interface de cogestão, na qual os processos decisórios são compartilhados entre ambos os atores.

O que é possível perceber é que, na verdade, existe uma miríade de objetivos que sustentam a estrutura das interfaces sócio-estatais e que não necessariamente estes objetivos exigem tomadas finais de decisão. A Figura 3 provê uma visão esquematizada da perspectiva interacional Estado-sociedade presumida pela ótica das interfaces sócio-estatais. O esquema provê uma visão interessante da perspectiva em pauta. Primeiramente, no espectro da sociedade civil, vemos a presença de atores tanto coletivos, quanto individuais. Estes atores, através da conformação de interfaces sócio-estatais, estabelecem relações com o Estado, tendo por base o contato tanto com agentes governamentais eleitos, quanto com agentes governamentais não eleitos.

Além dessa miríade de atores, outra característica sobressai no esquema: o fato de que cada tipo de agente possui tipos característicos específicos de demandas. Agentes coletivos ou individuais, tanto da sociedade, quanto do Estado, podem ser portadores de projetos políticos com interesses coletivos, como, por exemplo, no caso do ator B, como,

também, podem portar interesses eminentemente particulares, cujos resultados tendem a beneficiar em maior medida o próprio grupo demandante e não o conjunto da sociedade, como, por exemplo, é o caso do ator B´.

Figura 3 - Esquema de inter-relações presumidas pela perspectiva de interfaces sócio-estatais



Fonte: Isunza e Hevia (2010) – com modificações e adaptações do autor

Como última observação, vale a pena notar que as relações estabelecidas entre os agentes parecem seguir padrões determinados. Parece, em primeiro lugar, que agentes coletivos da sociedade civil com interesses próprios estão mais imbricados no sistema político do que os demais agentes desse espectro. Isso pode ser explicado em função das capacidades e dos tipos de recursos detidos por estes agentes, geralmente de cunho econômico, como o caso das federações industriais, comerciais, sindicatos, grandes conglomerados, dentre outros. Se compararmos apenas os tipos coletivos, ademais, notamos que, no geral, sua capacidade de acessar agentes governamentais eleitos é maior do que a dos agentes individuais.

Isso, por sua vez, pode ser explicado como função da capacidade de organização e pressão de grupos específicos, ainda que caracteristicamente diferentes, como, por um lado, o caso dos supracitados conglomerados industriais e, por outro, a atuação de movimentos sociais determinados em temáticas de gênero, raça, etc.. Quando analisamos o acesso aos agentes governamentais não eleitos, notamos maior grau de democratização do contato, passível de ser estabelecido por todos os agentes do espectro social. Padrão que pode ser explicado, em grande medida, pela proliferação e fortalecimento das interfaces sócio-estatais ao longo dos últimos anos.

4.2.3 Uma perspectiva sistematizada das *interfaces sócio-estatais*

A partir do exposto acerca das interfaces sócio-estatais, é possível dizer que a compreensão do seu papel e dos seus impactos/efeitos revela-se importante não só na perspectiva de aprofundamento democrático (Wampler, 2009), mas, também, sob pelo menos dois aspectos. Em primeiro lugar, sob a ótica do planejamento público e alocação de recursos para as áreas temáticas sobre as quais versam. Nesse caso, vale cotejar o tipo de metodologia participativa adotada e sua relação com o âmbito de produção e implementação de políticas públicas em termos de garantia de eficiência na oferta dos serviços e bens correlatos. Em segundo lugar, sob a égide do potencial de demanda e pressão dos cidadãos à ação governamental no sentido de efetivar os direitos coletivos previstos constitucionalmente.

Assim, à indagação acerca de como a dimensão de capacidades políticas pode ser operacionalizada no âmbito das políticas, pode-se dizer que a perspectiva teórico-analítica das interfaces fornece elementos importantes e suficientes para tal. Nessa linha, tais capacidades estariam ligadas ao potencial do Estado de se utilizar desses espaços, garantindo a legitimidade de suas ações, bem como a transparência de seus atos. Assim, nessa perspectiva, não seria difícil concretizar essa dimensão, bastando, para tanto, constatar a presença, ou ausência, das interfaces em determinado programa.

Mas, o que essa perspectiva ainda não nos responde, relaciona-se aos parâmetros de variação dessas capacidades. Tomando por base essa perspectiva, vale a pena questionar, por exemplo, sob quais critérios o governo tem maior ou menor capacidade política. Isso estaria relacionado à utilização do maior número possível de interfaces em determinado programa? Ou será que programas de áreas diferentes utilizam interfaces de tipos diferentes? Será que o grau de utilização de determinados tipos de interfaces é o mesmo para todos os programas? É possível dizer que todas as interfaces cumprem um mesmo tipo de objetivo, ou elas se diferenciam neste quesito?

A análise teórica oferece pelo menos três importantes hipóteses correlatas a tais questionamentos. Em primeiro lugar, as interfaces podem propiciar o acesso ao Estado tanto de atores coletivos, quanto individuais e cada tipo de ator pode portar projetos políticos tanto coletivizados, isto é, cujos resultados tendem a gerar impactos para o conjunto da sociedade, quanto individualizados, isto é, cujos resultados tendem a gerar impactos para grupos sócio-políticos específicos; segundo, dependendo do tipo de temática à qual se liga a demanda do

ator, seu acesso aos agentes governamentais se dará por tipos diferenciados de interfaces; terceiro e último, as interfaces sócio-estatais se diferenciam em termos de objetivos, sendo que algumas sequer dispõem de mecanismos decisórios, mas podem cumprir funções apenas informacionais.

Observa-se que, de fato, essas instâncias se materializam nos programas do governo sob a égide de um amplo leque de formatos que não se restringem aos tipos que usualmente chamam mais a atenção dos pesquisadores e estudiosos da área, como os Conselhos Setoriais e as Conferências temáticas. Tal como proposto linhas acima, as interfaces podem se manifestar sob formatos distintos, variando os tipos de institucionalidades potencialmente presentes na relação Estado-sociedade. Pelo menos sete tipos foram identificados cumprindo esse papel:

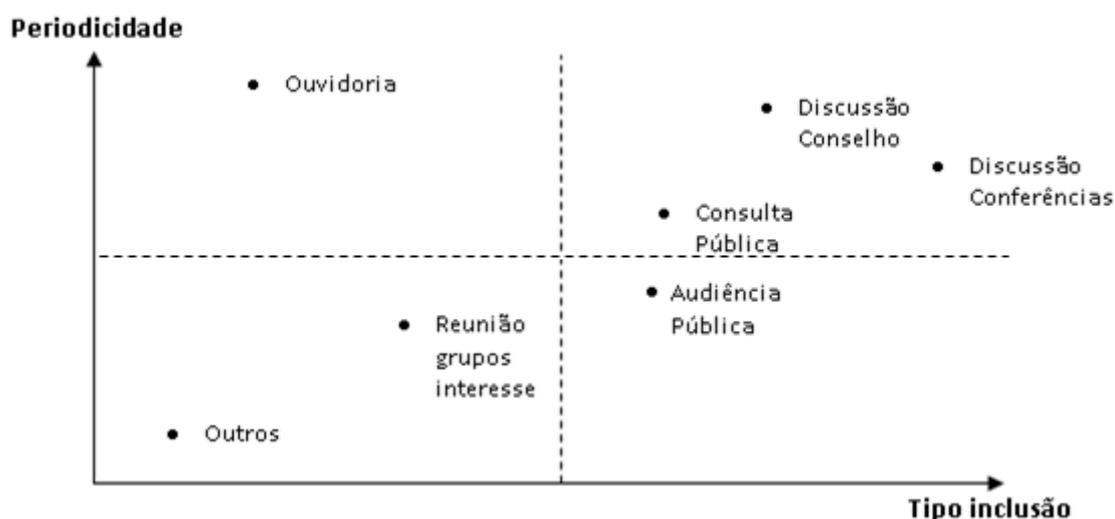
- Ouvidoria;
- Reunião com grupos de interesse;
- Audiência pública;
- Discussão em conselho setorial;
- Discussão em Conferências Temáticas (disponível apenas para 2009);
- Consulta pública;
- Categoria outros (neste caso, encontramos, através das justificativas de respostas, formatos como sítios de internet, comitês gestores, telefones disponibilizados, bem como ações pontuais com objetivo de divulgação das ações do programa).

Uma análise comparativa desses formatos pode expressar suas principais diferenças se levarmos em consideração duas variáveis particularmente relevantes para este trabalho, segundo as disposições encontradas em Pires e Vaz (2012). Em primeiro lugar, o tipo de inclusão potencializado pela interface. Neste caso, pode-se observar a existência daqueles desenhos que possibilitam o contato de um único indivíduo com interesses próprios com o Estado, até aqueles nos quais grupos de indivíduos assumem essa posição em prol de causas eminentemente coletivas.

A segunda variável concerne à periodicidade do contato estabelecido. Por um lado, existem interfaces que são criadas com objetivos específicos, os quais, quando atingidos, fazem com que sua própria existência deixe de fazer sentido. Por outro lado, existem interfaces que têm periodicidade ou caráter permanente, constituindo fóruns de discussão que não são função apenas das negociações e deliberações empreendidas, mas, também, do acordo estabelecido entre os agentes de institucionalizá-las. Podemos correlacionar esses

desenhos num esquema cartesiano, cujo eixo vertical expresse a periodicidade da interface e o eixo horizontal expresse o tipo de inclusão (Gráfico 6).

Gráfico 6 – Tipos e classificação das interfaces socio-estatais, por periodicidade e tipo de inclusão promovida



Fonte: Pires e Vaz (2012)

Através da análise dos sete tipos de instâncias descritas, não é difícil perceber que, de fato, existe uma miríade de desenhos e formatos que suscitam contato entre Estado e sociedade em questões diversificadas. Apenas como ilustração, é possível dizer que, por um lado, por exemplo, os Conselhos Gestores são canais que estão presentes em todos os níveis de governo (municipal, estadual e federal), funcionam com regularidade, abrangem diversas temáticas em políticas públicas e, por fim, têm por público-alvo toda a sociedade, já que debatem diretrizes em políticas públicas gerais. As Conferências Temáticas tendem a seguir o mesmo padrão, ainda que contando com diferenciações importantes, especialmente nos quesitos espacialidade – já que não necessariamente ocorrem em todos os níveis de governo – e regularidade – já que, apesar de ocorrerem periodicamente, o intervalo de reuniões é maior do que dos Conselhos.

Por outro lado, não obstante, se considerarmos o caso da Reunião com grupos de interesse, como as Mesas de Negociação, já observamos diferenças mais abruptas. Estão presentes apenas no nível de governo federal e a regularidade de seu funcionamento pode variar em função dos acordos estabelecidos entre os agentes do Estado e da sociedade. Ademais, tendem a abranger apenas uma temática específica como ponto de discussão e, por fim, o público-alvo geralmente congrega apenas grupos específicos, como uma categoria

profissional, um movimento social determinado, entre outros. Por último, ainda nessa interface, podemos elencar o PPA participativo, que funciona sobre uma lógica também diferenciada, abrangendo, também, apenas um nível de governo, o federal, mas com periodicidade ainda mais ampla, geralmente a guisa exclusiva da disposição do próprio governo. Abrange temáticas diversas, mas focadas no quesito administrativo e de gestão dos programas do governo federal e o público-alvo tende a se restringir àquelas entidades interessadas e convidadas a participar do processo.

O que se constata, portanto, é uma variação significativa das interfaces sócio-estatais, tanto em termos de periodicidade e concretização das interseções Estado e sociedade, quanto em termos de tipo de inclusão promovida, congregando não apenas o volume de inclusão, mas, também, o tipo de público-alvo envolvido nas negociações. Se considerarmos, nessa linha, cortes transversais no plano cartesiano com base no centro dos eixos, podemos estabelecer uma proposta de categorização das interfaces em função dos seus respectivos graus de inclusão e periodicidade.

É possível estruturar dois grupos nessa linha. De um lado, aquele que iremos chamar de “coletivizado”, composto por interfaces localizadas à direita da linha de corte vertical, sendo, portanto, aquelas com graus de inclusão e periodicidade significativos. Em segundo lugar, teremos o grupo que denominamos de “não coletivizado”, referente àquelas interfaces com periodicidade e grau de inclusão relativamente menores. O Quadro 3 correlaciona as interfaces socio-estatais e suas respectivas categorizações no âmbito destes dois grupos analíticos.

O grupo coletivizado está à direita da linha de corte vertical, contando com as interfaces Conselhos Setoriais, Conferências Temáticas, Audiência Pública e Consulta Pública. Neste caso, considerando o aspecto da periodicidade, apenas um elemento do grupo, a interface Audiência Pública, encontra-se abaixo da linha de corte horizontal, ainda que muito próximo a ela. Todos os demais encontram-se acima dessa linha, o que sugere uma média significativa para este fator.

Já no caso do grupo não-coletivizado, as interfaces sócio-estatais se localizam à esquerda da linha da corte vertical. São elas a Reunião com grupos de interesse, Ouvidoria e a categoria Outros. Ao analisarmos sua localização sob a ótica da linha de corte horizontal observamos situação contrária à do grupo coletivizado. Neste caso, apenas uma interface, a Ouvidoria, encontra-se acima dessa linha corte. Todas as demais se encontram não só abaixo

dela, mas, também, abaixo das linhas horizontais correspondentes às coordenadas “Y” das interfaces do grupo coletivizado. Isso sugere que, de fato, tanto em termos de tipo de inclusão, quanto em termos de periodicidade, o grupo não-coletivizado sustenta valores de coordenadas menores do que os elementos componentes do grupo coletivizado.

Quadro 3 – Características e classificação das categorias “coletivizado” e “não coletivizado”

Categoria	Características	Interfaces
Coletivizado	<p>Maior inclusão Maior periodicidade</p>	<p>Conselhos Setoriais Conferências Audiência Pública Consulta Pública</p>
Não coletivizado	<p>Menor inclusão Menor periodicidade</p>	<p>Reuniões com grupos de interesse Ouvidoria Outros</p>

Fonte: Pires e Vaz (2012)

Com base na discussão até aqui empreendida, à pergunta acerca dos graus de variação das capacidades políticas do Estado, o que esse conjunto analítico sugere, ao cabo, é que as interfaces são dotadas de desenhos, objetivos e mesmo sentidos diferenciados e que, nesse sentido, sua utilização poderia se dar também de forma diferenciada. Os parâmetros de avaliação para essa variação não se dariam, nessa linha, tão-somente pela simples constatação da presença dessas instâncias, ou, ainda, pela contagem da quantidade desses elementos na gestão de determinado programa. Na verdade, uma vez correlacionados a tipos diferenciados de políticas, parece que a capacidade política do Estado estaria ligada muito mais à escolha dos tipos de interfaces para o estabelecimento de interlocução com seus programas, a guisa dos desenhos, dos objetivos e das áreas temáticas destes últimos.

Assim, a grande questão que surge desse debate concerne à capacidade do Estado de correlacionar, de acordo com seus programas e áreas de atuação, determinados tipos de *interfaces sócio-estatais*. Existem políticas programas que são dotadas de um caráter eminentemente técnico e que exigem conhecimentos especializados para sua compreensão, operação e, principalmente, crítica. As políticas e programas ligados ao controle cambial, ou à definição de juros no âmbito macroeconômico, são ilustrativas nesse sentido. Ao mesmo tempo em que são capazes de promover impactos importantes nas condições de vida da população, elas exigem um corpo técnico capaz e com potencial especializado para sua gestão. Mas o oposto também ocorre, vale dizer, como é o caso das políticas de saúde, educação, assistência social ou, ainda, segurança alimentar e nutricional. Essas políticas também

provocam impactos significativos na vida das pessoas, mas, além de não exigirem conhecimento especializado para sua crítica (pois se apoiam em estratégias muito objetivos e relativamente simples, como, por exemplo, ter ou não mais médicos, ter ou não professores em sala de aula, ter ou não benefícios de transferência de renda), fazem parte diretamente do cotidiano dos indivíduos, dos seus respectivos locais de vivência e, portanto, localizam-se bastante próximos de sua realidade.

Com base nisso, não é difícil imaginar que, não necessariamente essas políticas e programas, muito embora devam ser escrutinizadas publicamente (afinal, é uma democracia!), precisam ser levadas associadas a *interfaces* de desenhos e/ou apelos semelhantes. De fato, esse debate nos permite efetivamente embasar as análises nessa direção. Não obstante, o que esse próprio debate não deixa claro consiste nos critérios e nas formas que compõem o cerne do processo de estabelecimento dessa correlação entre diferentes interfaces e diferentes programas. A quais tipos de programas devem se adequar dados tipos de interfaces? O que justifica essa correlação?

A literatura que apresenta o conceito, vale dizer, não oferece dicas nesse sentido. Na verdade, quando nos referimos a ela, a busca de uma resposta à correlação parece se revestir de uma roupagem sobremaneira arbitrária para sua definição, gozando de caráter eminentemente dedutivo (Hevia y Isunza, 2006), o que pode se revelar analiticamente improdutivo desde uma perspectiva de avaliação empírica do Estado nesse sentido. Portanto, a questão do grau de variação das capacidades políticas do ator é parcialmente respondida quando nos reportamos exclusivamente à teoria aqui considerada. Isso quer dizer que necessitamos buscar outra fonte de dados que nos forneça pelo menos dicas nesse sentido e, com isso, possibilite a estruturação de instrumental analítico para sua avaliação. O próximo capítulo é dedicado a essa tarefa.

4.3 As interfaces sócio-estatais no Brasil da década de 2000

Através da dimensão teórica vista até agora nesse estudo, não é difícil perceber que, na verdade, existe uma complexidade intrínseca às relações Estado-sociedade especialmente nas democracias que passam pelos tipos de transformações vistas no caso do Brasil. Para entrever a importância e o potencial do referencial teórico-analítico aqui trabalhado, focado nas *interfaces sócio-estatais*, tomamos por objeto de estudo os canais de interação Estado-sociedade estruturados no país ao longo dos últimos anos no âmbito dos programas

desenvolvidos pelo governo federal. Uma indagação básica a ser respondida neste sentido consiste em saber os tipos de interfaces que o governo tem estruturado como forma de estabelecer contato com a sociedade na esfera do planejamento e desenvolvimento destes programas. Será que programas de áreas diferentes utilizam interfaces de tipos diferentes, ou o grau de utilização de determinados tipos de interfaces é o mesmo para todos os programas ? É possível dizer que todas as interfaces cumprem um mesmo tipo de objetivo, ou elas se diferenciam nesse quesito ?

O presente trabalho utiliza dados publicados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) através de pesquisa realizada pelo órgão na temática das *interfaces sócio-estatais* (Pires e Vaz, 2012). A pesquisa faz uso de informações oriundas do Sigplan, sistema de acesso restrito, mantido pela SPI/MPOG. O Sigplan foi criado em 2000 com o objetivo de auxiliar na elaboração e acompanhamento do PPA do governo federal, por meio da centralização e sistematização computacional de informações quantitativas e qualitativas relativas à implementação dos programas e ações governamentais.

O sistema se estrutura em torno de um modelo gerencial caracterizado por objetivos, indicadores e metas; responsabilização; monitoramento físico-financeiro das ações; gestão dos fluxos de recursos; acompanhamento e negociação das restrições; e avaliação de resultados. Integram também o sistema módulos auxiliares, tais como: módulo de elaboração e revisão do PPA (orienta a elaboração e revisão do plano em seu formato, atributos, etapas e comunicação); módulo de monitoramento dos programas governamentais (gera informações da execução física-financeira dos programas, auxilia na comunicação, na gestão das restrições e no acompanhamento dos indicadores dos programas); módulo de avaliação dos programas de governo (gera informações sobre a eficácia dos programas em três níveis – programas, conjunto de programas setoriais, plano) (OLLAIK; MEDEIROS, 2010).

Dentre os vários componentes do sistema, a pesquisa do IPEA se concentrou nos módulos de avaliação e acompanhamento de programas. Nestes módulos, a avaliação se dá em três etapas associadas às atribuições dos agentes que integram os níveis da gestão do PPA: *i)* o Gerente de Programa é o titular da unidade administrativa à qual o programa está vinculado, sendo responsável pela gestão de programa do PPA; *ii)* o Secretário-Executivo ou seu equivalente, diretamente ou por delegação é responsável pela elaboração do Relatório Anual de Avaliação dos Objetivos Setoriais e pela supervisão da elaboração do Relatório Anual de Avaliação dos Programas sob a responsabilidade do órgão; e *iii)* o Órgão Central de

Planejamento e Orçamento Federal, por intermédio da SPI, é responsável por elaborar o relatório de avaliação do Plano em conformidade com o Art. 19 da Lei nº 11.653/2008 (BRASIL, 2010).

Algumas variáveis presentes no sistema são básicas e foram de especial interesse o trabalho do IPEA. Para o período considerado, 2002 a 2010, temos, para cada ano, informações do nome do programa, o órgão gestor (ministério, secretaria, autarquia etc.) ao qual pertence e, por fim, o caráter do programa, informando se tem característica finalística ou de apoio às políticas públicas e áreas especiais. Se aprofundarmos ainda mais a atenção, focando o desenho do módulo de avaliação e acompanhamento, iremos nos deparar com temáticas específicas que lidam tanto com o desempenho operacional de metas, quanto com o desempenho em termos de abertura de *interfaces sócio-estatais* e suas influências principais. Se considerarmos o caso da temática de abertura de *interfaces sócio-estatais*, observamos as variáveis e informações de maior interesse para o desenvolvimento do mapeamento aqui pretendido.

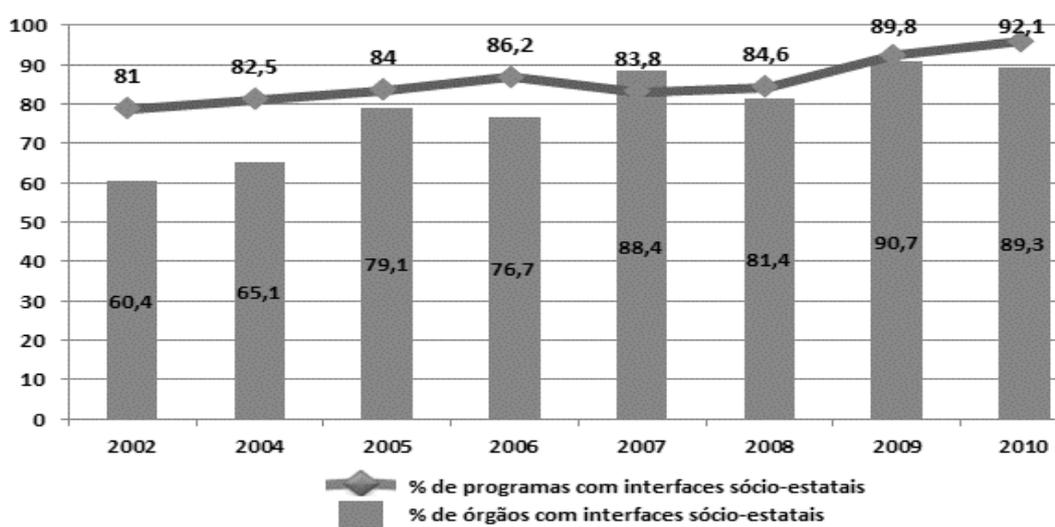
Em primeiro lugar, vale ressaltar a variável que questiona a existência de mecanismos que promovem a participação social, cujo caráter dicotômico categoriza as respostas em sim ou não. Logo após, em segundo lugar, lidando especificamente com aqueles casos nos quais se declarou haver promoção de mecanismos de participação social, observa-se variável que questiona acerca do tipo de mecanismo presente, oferecendo, para isso, as seguintes opções: ouvidoria, audiência pública, consulta pública, reunião com grupos de interesse, discussão em conselho setorial, discussão em conferências e, por fim, outros. No caso específico de discussão em conferência, a categoria é disponibilizada apenas nos anos de 2009 e 2010. Já no caso específico da categoria outros, o Sigplan permite resposta aberta quando marcada esta opção. Para cada categoria marcada, o gestor tem disponível um espaço para justificar sua escolha. A última variável presente na temática tem caráter qualitativo e se constitui em pergunta aberta, na qual os gestores respondem quais teriam sido as contribuições da participação para os resultados do programa.

4.3.1 A estruturação de *interfaces sócio-estatais* no país

A análise dos dados da pesquisa do IPEA, via SigPlan, revelou importante aspecto de transformações político-institucionais do Brasil nos últimos anos. Considerando o interregno de 2002 a 2010, período considerado pela pesquisa, foi possível perceber pelo menos três

importantes fatores nessa linha: i) uma variação positiva no volume de programas federais com *interfaces sócio-estatais* ; ii) um processo de diversificação de órgãos que passaram a adotar estes mecanismos em seus respectivos programas ao longo dos anos; e, por fim, iii) um incremento do número médio de *interfaces sócio-estatais* nos programas de órgãos que já adotavam estes mecanismos no primeiro ano considerado. O Gráfico 7 mostra, para cada ano da amostra, um panorama neste sentido ao fornecer dados sobre a quantidade de ministérios – e órgãos da administração indireta a eles vinculados – que declararam possuir pelo menos um programa com criação de *interfaces sócio-estatais*.

Gráfico 7 - Percentual anual de programas e de órgãos com interface sócio-estatal, Brasil 2002-2010



Fonte: SIGPLAN (2010)

O que podemos observar é que, entre 2002 e 2010, além do aumento do número de programas que primavam pela abertura de *interfaces sócio-estatais*, houve também um aumento na diversificação das temáticas, ministérios e demais órgãos nos quais este tipo de incentivo foi dado como prerrogativa básica. Os dados apontam que, em 2002, 60,4% dos órgãos tinham programas que incentivavam a *interface sócio-estatal*. Já no ano seguinte, em 2004, esse percentual passou para 65% de órgãos e para 79,1% em 2005, mantendo dada média até o ano de 2010, quando este percentual atingiu 91,7% de órgãos. Assim, se levarmos em consideração uma comparação linear entre os anos de 2002 e 2010, os dados sugerem mudanças significativas para a *interface sócio-estatal* no governo federal e seus programas. Em 2010 observamos não apenas maior percentual de programas que desenvolvem ações neste sentido, mas, também, maior diversificação. Ou seja, em comparação com 2002, o ano de 2010 é marcado como um ano de maior e mais diversificada interlocução social.

Apenas como ilustração, é possível buscar áreas importantes nas quais se observou *interfaces sócio-estatais* em 2010, mas que não estavam presentes em 2002. Em especial, vale notar a expansão destes mecanismos para órgãos ligados a outros poderes além do Executivo, sendo tanto o Legislativo, quanto o Judiciário. Por um lado, considerando o caso do Legislativo, é possível notar a presença tanto da Câmara dos Deputados, quanto do Senado Federal como órgãos que não desenvolviam *interfaces sócio-estatais* em seus programas no ano de 2002, mas, em 2010, já declararam fazê-lo. Por outro lado, se olharmos para o lado do Judiciário, não é difícil perceber que a interação com a sociedade parece ter se tornado ponto relevante para os gestores. É válido citar, por exemplo, que em 2002, órgãos como a Justiça Federal, a Justiça do Trabalho, a Justiça Eleitoral, o Ministério Público, o STJ, e o STF não contavam com qualquer programa no qual fosse incentivada a adoção de *interface sócio-estatal*. Situação que já muda em 2010, pois todos estes órgãos declararam ter implementado em seus respectivos programas tais mecanismos.

Outro fator dado como relevante através da análise dos dados do Sigplan quanto à incidência geral de *interfaces sócio-estatais* consiste no incremento do número médio de *interfaces sócio-estatais* nos programas de órgãos que já adotavam estes mecanismos no primeiro ano considerado da amostra. Se, através da comparação acerca dos órgãos que não desenvolviam *interfaces sócio-estatais* em 2002, mas já declararam fazê-lo em 2010, foi possível constatar diferenças significativas, podemos nos voltar, também, para a comparação dentre os órgãos que, em ambos os anos, declararam desenvolver tais práticas. Neste caso, os dados deixam evidente que, mesmo dentre aqueles ministérios, secretarias e outros órgãos possuidores de programas com *interfaces sócio-estatais* já no ano de 2002, houve variação, em geral positiva, acerca da quantidade de programas nas quais estas práticas eram desenvolvidas (Tabela 1).

Se considerarmos apenas o total de 28 órgãos que aparecem tanto em 2002 quanto em 2010, como estruturando interfaces em seus respectivos programas, observamos variação positiva do número de programas com estes mecanismos, de 81% em 2002 para 92,1% em 2010.⁷² Esse dado demonstra que as interfaces não apenas se diversificaram para outros órgãos e temáticas, mas foram incrementadas até mesmo naqueles órgãos e temáticas nas quais já eram desenvolvidas. Se considerarmos os dados por órgão, vemos que em 2002,

⁷² Uma matriz com os órgãos e as interfaces objeto dessa tabela segue no anexo B.

11,5% tinham até 25% de programas com interfaces e que em 2010 todos os órgãos tinham pelo menos 25% de programas com interfaces. Nessa mesma linha, em 2002, 11,5% dos órgãos tinham mais de 75% dos seus programas com *interfaces sócio-estatais*, percentual que sobe para 75,4% em 2010.

Tabela 1 - Percentual geral e por órgão de programas com *interfaces sócio-estatais* nos anos 2002 e 2010

	2002	2010
Geral	80,7	92,1
Por Órgão		
Até 25%	11,5	0,0
De 25% a 50%	46,2	2,9
De 50% a 75%	30,8	21,7
Mais de 75%	11,5	75,4
Total	100	100

Fonte: SIGPLAN (2010)

O que estes percentuais deixam claro é que, além de um aumento geral do número de programas com *interfaces sócio-estatais* entre 2002 e 2010, houve, também, um aumento da média de programas por órgão com desenvolvimento dessas interfaces. Esse aumento parece ser significativo na faixa proporcional de mais de 75%, o que indica que grande parte dos órgãos, 73,1%, está desenvolvendo *interfaces sócio-estatais* para a maioria dos seus programas.

4.3.2 Tipos de *interfaces* e temáticas demandadas

As informações trabalhadas até agora fornecem dicas importantes para compreensão do fenômeno e sua relevância para as políticas públicas de uma forma geral. Observou-se que existe não apenas um incremento na adoção destes mecanismos, mas, também, uma diversificação dos tipos adotados. Em face da miríade de interfaces sendo estabelecidas entre Estado e sociedade ao longo dos anos, será que existe concentração de tipos específicos em dados tipos de programas ou ainda em determinados tipos de temáticas?

Como forma de equacionar a questão levantada, o segundo conjunto de análises das *interfaces sócio-estatais* tem por base uma perspectiva inferencial. Neste caso, pretende-se o estabelecimento de associação entre os tipos de interfaces e um substrato inferencial temático ligado aos programas desenvolvidos pelo governo federal. Adota-se uma classificação em função de categorias temáticas que se optou por criar aqui neste trabalho, a partir de uma análise cuidadosa das principais características descritivas dos programas no

Sigplan, servindo como chave analítica para cada um. As dimensões temáticas criadas e suas principais características são descritas no Quadro 4.

Quadro 4 - Características das classes temáticas estruturadas

Nome	Sigla	Descrição
Proteção e promoção social	PS	Políticas sociais típicas (educação, saúde e assistência) e serviços, projetos e ações para promoção e garantia de direitos, proteção de minorias etc.
Desenvolvimento econômico	DE	Programas que desenvolvem ações de apoio, fomento, regulação, financiamento, entre outras, voltadas para a promoção do desenvolvimento econômico, ao setor produtivo, à organização do mercado e ao estímulo ao crescimento econômico.
Infraestrutura	Inf	Programas que incluem ações voltadas para o desenvolvimento de infraestruturas nas diversas áreas – seja logística e infraestrutura produtiva, estrutura e qualidade dos serviços públicos, infraestrutura urbana e urbanização, transporte, energia, telecomunicações etc.
Meio ambiente e recursos naturais	MA	Programas envolvendo iniciativas de prevenção e conservação de recursos naturais – envolvendo pesquisa, regulação, unidades de preservação etc.

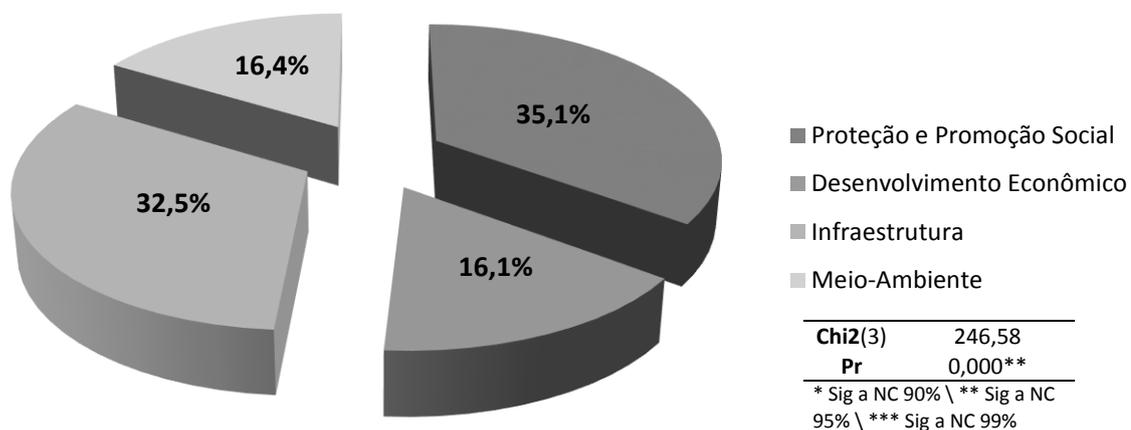
Fonte: elaboração própria

A importância da classificação temática reside na possibilidade de organizar os dados em torno de dimensões específicas e que tenham sentido comum. O principal questionamento, neste caso, consiste em saber se, por exemplo, programas ligados ao eixo da Proteção Social poderiam concentrar e desenvolver determinados tipos de interfaces não necessariamente semelhantes àqueles comumente encontrados no eixo de Infraestrutura. A corroboração de tal hipótese pode indicar que grupos sociais ligados a determinadas temáticas têm acessos diferenciados aos agentes governamentais. Levando em consideração as classes, obtemos uma distribuição dos programas tal como expresso no Gráfico 8.

No caso da classe temática de Proteção e Promoção Social, foi possível categorizar 35,1% dos programas (percentual que é ligeiramente maior, de 32,5%, para o caso da classe temática de Infraestrutura). Ao categorizarmos as classes de meio ambiente e desenvolvimento econômico, encontramos valores também semelhantes entre si, com 16,4% e 16,1%, respectivamente. Com base nessas informações, vale a pena checar a distribuição das *interfaces sócio-estatais* ao largo de cada classe. Será que, necessariamente, programas ligados à classe de Proteção Social tendem a adotar os mesmos tipos de interfaces daqueles programas ligados à classe de meio ambiente, por exemplo? Essa concentração de programas

em torno de algumas classes implica concentração, também, de tipos específicos de *interfaces sócio-estatais* ?

Gráfico 8 - Distribuição percentual das classes temáticas por programas, período 2002-2010



Fonte: SIGPLAN (2010)

Como forma de avaliar a questão, realizou-se o cruzamento das classes temáticas e das *interfaces sócio-estatais* e, posteriormente, procedeu-se a uma análise de correspondência, para checar, graficamente, se algum padrão poderia emergir das informações tratadas. A tabela 2 contém o cruzamento dos dados. Os dados informados na tabela parecem sugerir de fato existir dado padrão de concentração de tipos determinados de *interface sócio-estatal* a tipos determinados de classe temática – e, portanto, aos programas ligados a estas classes.

Se considerarmos, por exemplo, o caso da classe de proteção e promoção social, fica evidente que maiores proporções são encontradas em torno das interfaces de discussão em conselho setorial e discussão em conferências. A seu turno, quando verificamos essas mesmas interfaces para o caso da classe temática de Infraestrutura, por exemplo, constatamos percentuais significativamente menores, mas que tendem a se concentrar em interfaces menos frequentes no caso da proteção social, como audiência pública e consulta pública. A classe temática de meio ambiente também parece apresentar dada concentração em torno de determinadas interfaces, sendo, mais especificamente, em torno de reunião com grupos de interesse e consulta pública. A última classe, de desenvolvimento econômico, parece se concentrar mais em torno das interfaces “outros” e discussão em conferências.

Tabela 2 - Percentual de classes temáticas por *interface sócio-estatal*, período 2002-2010

	Ouvidora	Audiência Pública	Consulta Pública	Reunião Grupos Interesse	Discussão em Conselho Setorial	Discussão em Conferências	Outro
Infraestrutura	37,6%	42,8%	33,0%	26,4%	19,9%	11,9%	23,9%
Desenvolvimento econômico	17,4%	10,1%	15,9%	15,2%	12,1%	19,0%	20,7%
Proteção e Promoção Social	36,5%	31,5%	30,8%	33,9%	51,0%	52,4%	37,5%
Meio ambiente	8,4%	15,6%	20,3%	24,5%	17,1%	16,7%	17,9%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Chi2(18) 148,81***

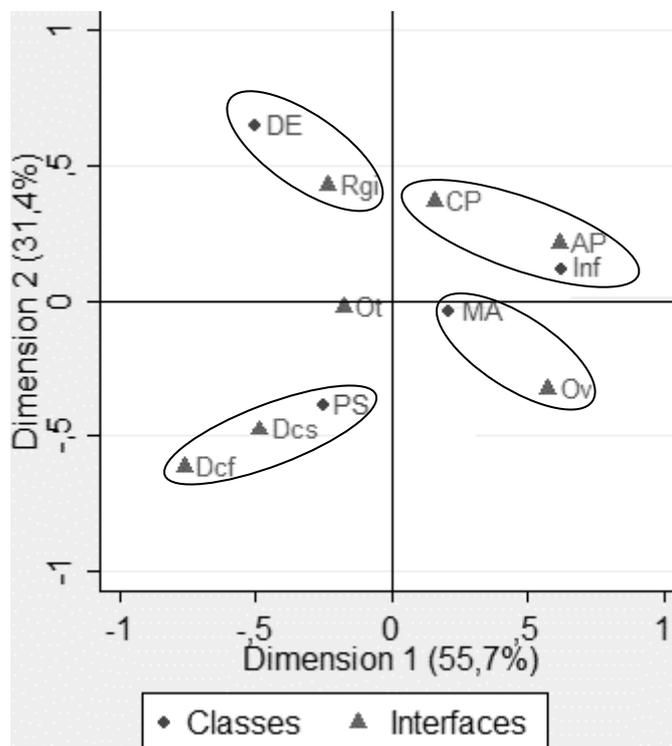
* Sig a NC 90% \ ** Sig a NC 95% \ *** Sig a NC 99%

Fonte: SIGPLAN (2010)

Aos prováveis padrões encontrados na tabela, vale a pena checar com maior acuidade as informações apresentadas. Neste caso, realizamos uma análise de correspondência com fins de verificar graficamente a distribuição das *interfaces sócio-estatais* e sua relação com a distribuição de classes temáticas. Abaixo segue o gráfico que estima associação das variáveis e as correlaciona em um mesmo plano cartesiano (Gráfico 9). Ao localizarmos espacialmente as variáveis de interesse, parece ser possível confirmar as expectativas advindas da análise dos dados das tabelas anteriores. A análise de correspondência localizou, em primeiro lugar, no quadrante superior direito, as *interfaces sócio-estatais* Consulta Pública e Audiência Pública. Os valores gerados através das combinações levaram a uma proximidade maior da classe temática de Infraestrutura a ambas as interfaces.

Em seguida, se olharmos o quadrante superior esquerdo, é possível supor determinada relação de proximidade entre a *Interface sócio-estatal* reunião com grupos de interesse e a classe temática Desenvolvimento Econômico. Em terceiro lugar, o quadrante inferior esquerdo parece concentrar as interfaces de caráter mais ampliado em termos de público-alvo, sendo estas as discussões em conselhos setoriais e as discussões em conferências temáticas. Neste caso, localiza-se a classe temática de proteção e promoção social. Por último, o quadrante inferior esquerdo revela proximidade entre a *interface sócio-estatal* ouvidoria e a classe temática de meio ambiente, muito embora seja razoável supor, também, proximidade dessa classe com o quadrante superior direito, relativo às interfaces de consulta e audiência públicas.

Gráfico 9 - Plano espacial de associação entre classes temáticas e *interfaces sócio-estatais*



Fonte: SIGPLAN (2010)

Se considerarmos apenas as classes temáticas dos programas, portanto, a análise realizada gera evidências suficientes para afirmar, como significância estatística, que determinados tipos de programas tendem a corresponder determinados tipos de *interfaces sócio-estatais*. Não obstante, é preciso levar em consideração que os programas também se diferenciam em função do seu caráter, isto é, de sua característica como meio ou fim. Neste caso, conforme visto linhas acima, assume-se a hipótese de que programas de apoio, por serem caracteristicamente mais administrativos e técnicos, necessitam de menor contato com o público-alvo do que os programas finalísticos e, por isso, tenderão a ter tipos específicos de *interfaces sócio-estatais* que se ajustam a tal necessidade.

4.4 Um compêndio analítico para avaliação dos *arranjos sócio-políticos*

O debate empreendido até agora teve por importante cerne o mapeamento analítico da evolução, distribuição e incidência de *interfaces sócio-estatais* nos programas federais. As informações e os dados apresentados certamente forneceram dicas preciosas acerca de parâmetros para avaliação das capacidades políticas estatais de variação de grau e sentido. Pelo menos três conclusões gerais podem ser realizadas a partir do estudo.

Em primeiro lugar, percebeu-se um crescimento relevante em termos do número de *interfaces sócio-estatais* nos programas e órgãos do governo federal. Ainda que houvesse, já em 2002, um percentual relevante de programas nessa linha, nota-se *incremento consistente* ao longo da década na adoção de formas de interlocução, chegando a quase 90% dos programas com pelo menos uma forma de *interface sócio-estatal*. Esse aumento ao longo do tempo foi observado tanto no que diz respeito à adoção de interfaces por órgãos que anteriormente não a praticavam, como também pelo incremento nos programas de órgãos que desde o início da década já incentivavam formas de interação com a sociedade.

Em segundo lugar, observou-se padrões objetivos de associação entre tipos de *interface sócio-estatal* e áreas temáticas de políticas *públicas*. Tais padrões indicam, que, pelo menos nesta última década, os diferentes tipos de *interfaces sócio-estatais* têm sido mobilizados para cumprir funções específicas e não genéricas. Por exemplo, conferências não têm sido mobilizadas para realizar funções de controle nem discutir alterações em projetos de intervenções específicas (como obras de infraestrutura). Da mesma forma, audiências públicas têm se dedicado mais a proporcionar debate em torno de projetos e ações pontuais e não para discussão de diretrizes gerais para o planejamento das políticas. Finalmente, os conselhos têm sido vistos e mobilizados para cumprir uma função, fiscalização e controle, que provavelmente mecanismos como conferências e audiência não seriam capazes de realizar de forma continuada e sistemática.

Por fim, tornou-se bastante visível a consolidação de uma diversificação e variabilidade dos formatos de *interface sócio-estatal*. Em especial, a guisa do desenho assumido pela interface, ela pode proporcionar o envolvimento de uma ampla ou de uma restrita gama de atores no processo. Existem interfaces com formas mais coletivizadas, como audiências públicas, consultas públicas, conselhos e conferências, bem como interfaces com forma mais individualizantes, envolvendo as ouvidorias, as reuniões com grupos de interesse (como as mesas de diálogo e outras experiências mais pontuais) e outros formatos (envolvendo comitês diversos, sítios de internet, ações de transparência e atendimento ao cidadão, entre outros). Assim, dependendo da interface sócio-estatal presente no programa ou órgão público, é possível envolver tanto quantidades diferenciadas de atores, quanto tipos diferenciados desses agentes.

Essa constatação permite uma interpretação mais geral sobre a evolução e consolidação das relações Estado-sociedade no Brasil nas últimas décadas. Tendo em vista *i)*

o adensamento quantitativo das *interfaces sócio-estatais* nos programas federais ao longo dos anos; *ii*) suas variedades de tipos e formas; *iii*) os padrões de distribuição/especialização observados entre tipos de interfaces e tipos de programa; e *iv*) os distintos papéis e contribuições que estas podem ter na gestão dos programas, percebe-se a emergência de uma “ecologia” das relações Estado-sociedade no Brasil. A ideia de ecologia remete à percepção de um sistema complexo, composto por partes/unidades diferenciáveis (tipos) que tendem a desempenhar funções específicas (papéis) e naturalmente se associar às estruturas e ambientes (áreas temáticas) nas quais sua contribuição faça sentido e seja efetivamente necessária.

Assim, as evidências produzidas sugerem que vem se conformando gradualmente no Brasil, ao longo das últimas décadas, uma *ecologia* da participação social, em que diferentes interfaces viabilizam o contato entre Estado e sociedade em diferentes políticas públicas para o cumprimento de diferentes objetivos e papéis. Isto é, diferentes instrumentos e mecanismos possuem diferentes vocações e potenciais para interferir na gestão das políticas públicas. Nessa linha, a partir dessa perspectiva de capacidades políticas e considerando-a em conjunto com as capacidades burocráticas estatais, não é difícil perceber que, dependendo da forma pela qual se combinam, podem repercutir diferentes resultados em termos de planejamento, gestão e implementação de políticas públicas.

Por um lado, as capacidades burocráticas estritas revelam-se insuficientes para gestão pública nesses novos tempos. Por outro lado, as capacidades políticas não se resumem ao aumento de instituições que permeiam o contato entre Estado e sociedade, mas, como visto, aos tipos de instituições que são perfeitas, escolha que, vale dizer, depende da capacidade burocrática do Estado para ser realizada. O próximo capítulo pretende levar a cabo essa perspectiva conjunta de capacidades estatais que combina burocracia e política como elementos fundantes do potencial para o desenvolvimento.

CAPÍTULO 5 – DESENVOLVIMENTO, DEMOCRACIA E MODELAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA

Os últimos anos tem se revelado desafiadores para os Estados em termos de capacidade e efetiva promoção do desenvolvimento. Especialmente no caso daqueles de concepção democrática, vale dizer, parece que esses desafios se mostram ainda mais recrudescidos. Esses Estados precisam materializar a combinação entre, por um lado, pró-ativismo estatal no âmbito socioeconômico (como consequência mais prática das constantes crises embaladas pelo sistema neoliberal) e, por outro lado, a administração da crise que vem se instalando e crescendo no próprio seio do sistema democrático-liberal. Assim, tais atores vêm sendo chamados a atuar não apenas com base estrita em suas capacidades burocráticas, mas, também, focados em capacidades políticas como mote de promoção de suas estratégias e ações. A combinação desses dois elementos é que potencializaria a atuação do Estado nesses novos tempos.

O objetivo desse capítulo consiste em estruturar um modelo teórico-analítico que permita avaliar tal assertiva. É possível afirmar que Estados que combinam capacidades burocráticas e políticas para a ação sejam de fato aqueles com maior potencial de implementar seus projetos e estratégias com sucesso? Por quê? Apesar da construção do referencial teórico-analítico que nos permitiu formular essas aceções referentes às capacidades estatais, ainda não foi possível efetivamente estabelecer a forma pela qual todo o processo é empreendido. Nessa linha, importa investigar como esse Estado deve estruturar e compatibilizar os arranjos sócio-políticos de modo a garantir a legitimação das suas ações e atividades no âmbito de suas estratégias e políticas de desenvolvimento. Assim, da busca de variáveis e/ou indicadores capazes de operacionalizar as dimensões de capacidade burocrática e capacidade política, bem como da investigação de padrões avaliativos que correlacionem esses elementos numa perspectiva escalar, ou valorativa, ocupa-se o presente capítulo.

Para lidar com a temática, o capítulo segue organizado em cinco seções, para além dessa breve introdução. Uma primeira aproximação à questão nos informa que, como foco central e base de sua construção, sua análise envolve um processo de cunho eminentemente avaliativo. A matéria de avaliação concerne à comparação entre um determinado fenômeno – como uma política pública – e critérios que informem exatamente o que se entende como “adequado” a esse fenômeno (Hair *et al*, 2009). Estes critérios é que servirão de parâmetro e

guia para procedimentos correlatos à investigação, como a coleta de dados, sua comparação e, sobretudo, a classificação e/ou categorização final em relação àquilo que fora definido como sua situação ideal. Nessa linha, a primeira seção busca sistematizar, num conjunto lógico de nexos causais, a perspectiva dos arranjos político-institucionais como métodos específicos para correlação das capacidades burocrática e política de atuação do Estado. Essa sistematização é importante para a geração de um modelo geral de avaliação desses arranjos que seja capaz de guiar a análise empírica, consubstanciando as definições valorativas dessas dimensões e sua ulterior classificação em torno de tipos ideais de arranjos sócio-políticos.

A segunda seção tem um caráter eminentemente metodológico, dedicando-se a estabelecer uma estratégia de teste empírico do modelo teórico elencado. O trabalho utiliza como fonte de dados três diferentes bancos de dados referentes à administração pública federal, sendo o banco de dados já utilizado no capítulo anterior concernente às interfaces sócio-estatais, o banco de filiações a partidos políticos do Tribunal Superior Eleitoral e, por fim, o banco de servidores federais disponibilizado pelo Controladoria-Geral da União. A seção descreve a metodologia utilizada para integração dessas diferentes bases, uma vez que elas não dispõem de um *índice* original próprio de conexão pré-definido. Além disso, a seção estabelece, também, os principais critérios que irão guiar a análise, especialmente em termos de composição de índices comparativos para os diferentes Órgãos do governo federal. A terceira seção realiza a análise efetiva dos dados, tendo por base perspectiva comparativa entre os diferentes Órgãos federais. A quarta seção é dedicada a uma análise de cunho inferencial dos dados. As considerações finais seguem na quinta seção.

5.1 A dinâmica de modelagem do Estado democrático

A análise realizada até esse momento acerca dos binômios Estado/desenvolvimento e Estado/democracia trouxe à baila importantes elementos para uma perspectiva de modelagem do espaço de interseção existente entre ambos. Os desafios que vem sendo colocados à atuação estatal, especialmente nos últimos anos, implicam a necessidade de o ator estabelecer parcerias com os diversos atores e grupos atuantes no âmbito social e não somente com aqueles de caráter econômico no âmbito de implementação de suas ações e políticas desenvolvimentistas. Nesse caso, o estabelecimento de parcerias implica a existência de tensões e complementariedades, sendo ao Estado imputado o desafio de estruturar

arranjos sócio-políticos que consigam não apenas potencializar, mas também harmonizar suas capacidades políticas e burocráticas em prol do Desenvolvimento.

Grosso modo, identifica-se, como visto ao longo dessa Tese, duas macro visões acerca da relação passível de estabelecimento entre democracia e desenvolvimento, as quais guardam estreita relação com o debate sobre o sentido da causalidade ente Estado e ambiente institucional para concretização de estratégias nessa linha. Por um lado, autores que defendem a democracia como sistema legitimador das decisões políticas do Estado, como Sen (2000). Nesse caso, enfatiza-se a importância da democracia como sistema propiciador de um ambiente institucional estimulador do desenvolvimento em função de alguns elementos que lhe seriam característicos, como a proteção à propriedade privada, a garantia de cumprimento de contratos, a proteção das liberdades individuais, dentre outros. Por outro lado, temos autores que defendem o contrário, que a celeridade dos processos desenvolvimentistas seriam incompatíveis com os ritos e principais aspectos decisórios ligados ao sistema democrático (Leftwich, 1998; White, 1998). A democracia criaria uma série de elementos impeditivos ao desenvolvimento, especialmente nas suas fases iniciais, como o *trade-off* entre anseios de modernização industrial e a necessidade de eventuais redirecionamentos de fontes de investimento a outros tipos de ativos, como o caso das políticas de seguridade.

Tomando por referência essas construções teóricas acerca das capacidades burocrática e política do Estado, é possível retomar a hipótese central da tese de que Órgãos e ações governamentais que combinam maiores capacidades burocráticas e políticas tendem a obter mais sucesso em relação a Órgãos outros que combinam de maneira diferente essas dimensões. O que essa hipótese necessariamente suscita é a forma pela qual essa mensuração deve ser feita e pelo menos um pressuposto ulterior relevante reside no seu âmago. A hipótese nos diz que quão maiores as capacidades tanto política, quanto burocrática do Estado, maiores as possibilidades de legitimação e capacitação do planejamento e gestão das políticas públicas. De fato, essa assertiva não é banal e apenas reflete os desafios imputados ao Estado no entremeio de seu contexto político-social de atuação.

No tocante às capacidades burocráticas, ela guarda estreita relação com o próprio processo estatal de formulação de políticas públicas a partir da identificação de dadas problemáticas no âmbito social. Quando existe a convicção de que um problema social precisa ser dominado política e administrativamente é que ele se transforma em uma questão pública (Frey, 1997). Se parece haver solução técnica viável e factível para determinada questão

social, essa entra mais facilmente na agenda. Afinal, a estrutura do setor público, pelos mecanismos institucionais existentes e operantes, é um ambiente que “digere” inovações a seu próprio tempo e estilo. Há várias interpretações diferentes de como a agenda é construída.

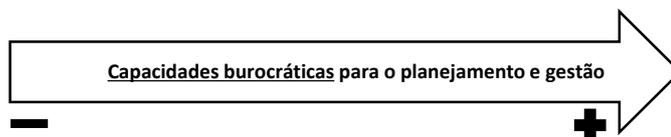
Em todas as perspectivas, ela é entendida como um processo coletivo e conflituoso de definição (Howlett & Ramesh, 2003). Sua constituição se dá por meio de diferentes mecanismos de pressão externa de grupos organizados em partidos políticos, sindicatos, associações patronais, imprensa e outras instituições, pelas temáticas por eles entendidas como relevantes; por iniciativa interna do governo e mobilização social em função de compromissos assumidos nas eleições; pela atuação da burocracia pública no encaminhamento das demandas setoriais etc.. Em função da natureza do problema e orientação geral de governo, os Órgãos propostos se classificariam em ações de cunho distributivo, redistributivo ou regulamentatório (Howlett & Ramesh, 2003).

Na realidade, essa fase não está tão desvinculada assim do cotidiano da política ou tão isolada das influências das propostas dos grupos de interesse, como se supõe. Muitas vezes, as propostas de encaminhamento de soluções chegam junto com as pressões para introduzir a questão na agenda formal de governo. Se não, colocada a questão, há sempre atores com maior ou menor influência na formatação dos possíveis Órgãos e ações (Jann e Wegrich, 2007). Levantadas as diferentes alternativas para uma dada questão social, é preciso escolher qual deverá ser adotada. Enquanto que na definição da agenda política e formulação de Programas a participação de agentes não pertencentes ao governo ou Estado desempenha papel central, a tomada de decisão envolve os gestores e técnicos mais diretamente relacionados à política ou ao Órgão. Esse é o ônus e o bônus do exercício da atividade pública. Isso não significa que outros agentes e atores não estejam ativos no processo, de modo a influenciar a decisão em um ou outro sentido, introduzindo – legitimamente em muitos casos – considerações de ordem política em rotinas de cunho mais eminentemente técnico.

Dado esse contexto de formulação de políticas, as capacidades burocráticas se consubstanciarão, segundo Evans (2011), no potencial do Estado de combinar, ao mesmo tempo, *autonomia* e *parceria* com os diversos grupos envolvidos no processo. Sua base justificativa é estruturada em torno dos principais pressupostos dessa literatura, tal como a conformação de um corpo burocrático coeso, especializado e competente para a gestão dos projetos nacionais (Evans, 1995). A junção de todos esses elementos, em graus

preferencialmente maiores, tende a proporcionar melhores resultados à administração pública, tal como postulado na “hipótese weberiana” de Evans (1994). Assim, pode-se dizer que quanto mais profissionalizada, estratégica e capaz de lidar com desafios em equipe for a burocracia, maior a probabilidade de apresentar resultados positivos em termos de gestão (Figura 4).

Figura 4 – Esquema analítico das capacidades burocráticas do Estado para implementação de políticas públicas



Fonte: elaboração própria

No que concerne às capacidades políticas, segundo Roberts (2001), pode-se dizer que, na verdade, a interlocução Estado-sociedade é passível de se concretizar sob pelo menos dois grandes prismas. O primeiro relativo ao âmbito da articulação coletiva. Esta dimensão nos informa tanto do envolvimento no processo de interação Estado-sociedade de uma diversidade de atores coletivos, que variam desde grupos de interesse até grupos minoritários, mas cujas demandas não necessariamente envolvem um apelo ou conjecturam benefícios coletivos; quanto do envolvimento nessa relação de atores não necessariamente coletivizados, mas cujas demandas primam por efeitos e, principalmente, por benefícios coletivos.

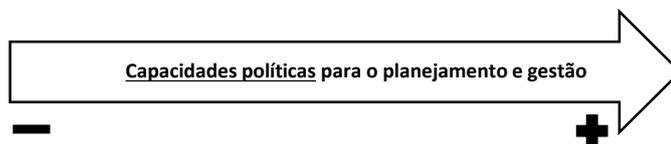
O segundo prisma refere-se à negociação estritamente individual. Ele se caracteriza tanto pela relação que os sujeitos estabelecem individualmente com o Estado (como no caso da disponibilização de canais específicos de reclamações, sugestões), mas dotados de apelos não necessariamente particularizados e sim passíveis de gerar benefícios coletivos; quanto pela relação que atores não necessariamente individuais estabelecem com o Estado, mas cujas demandas têm apelos eminentemente particularizados, tendendo a beneficiar apenas o grupo demandante.

Essa miríade de dinâmicas seria canalizada no âmbito das burocracias estatais através da institucionalização de procedimentos dotados de desenhos e fluxos diversos e diferenciados, moldados de forma a dar conta de todos os processos intrínsecos e característicos de cada qual, conceituados aqui como arranjos político-institucionais (Evans, 1999; Leftwich, 1998). Se tomarmos por base os desafios atuais imputados aos Estados

democrático-liberais, não é difícil perceber que importantes elementos referentes à sua capacidade de implementação de políticas se relacionam com sua capacidade de estabelecer parcerias com os diversos entes sócio-políticos. Nesse caso, Evans (2011) nos fornece subsídios para pensar a questão. O autor toma por pressuposto que a implementação de políticas exige, amiúde, a estruturação de aparato institucional complexo capaz de lhe prover concretude e que essa complexidade tende a variar em função do sistema político adotado em determinado país (Evans, 2008).

Tomamos por base que esse aparato se constitui no estabelecimento de arranjos político-institucionais capazes de efetivar e potencializar a ação do Estado em prol do Desenvolvimento. Supostamente, estes canais de interlocução teriam o potencial de promover maior inclusão, bem como maior racionalização de recursos, em face da adoção de métodos de consulta àqueles próprios indivíduos, grupos e entidades impactados por decisões eventualmente tomadas (ISUNZA; HEVIA, 2006). O adensamento das redes e canais entre Estado e sociedade tenderia a carregar em seu bojo o pressuposto sugerido de aumento nos graus de “responsividade” e *accountability* dos processos de tomada de decisão dos Órgãos desenvolvidos (Figura 5).

Figura 5 – Esquema analítico das capacidades políticas do Estado para implementação de políticas públicas



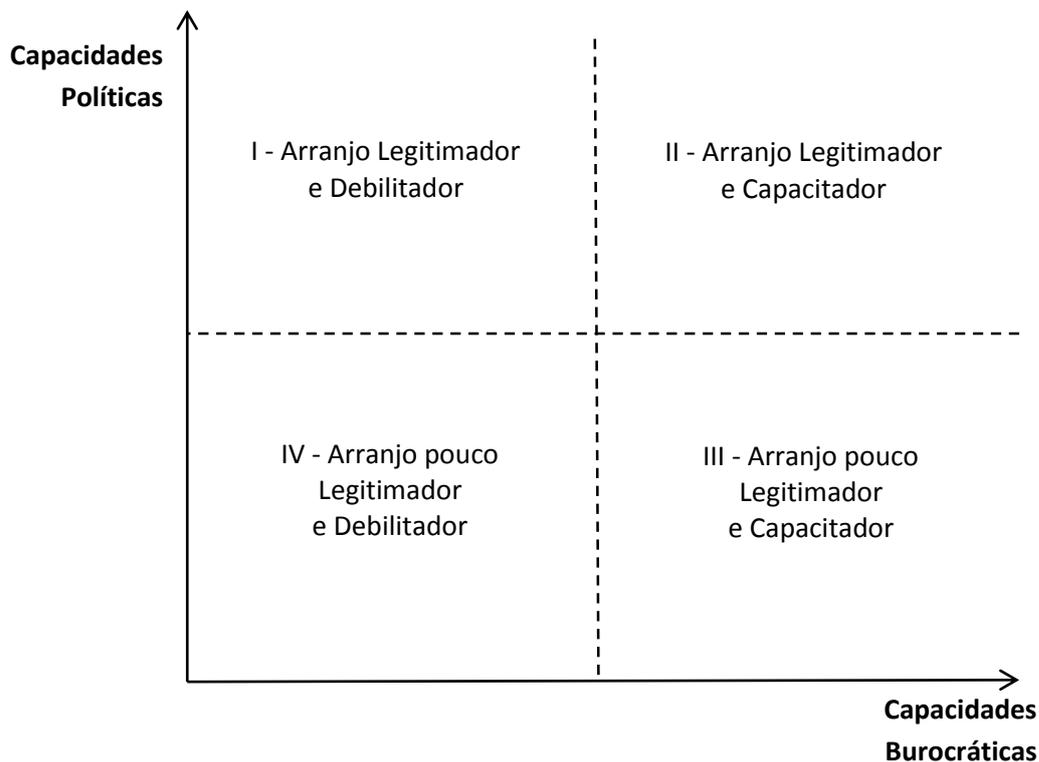
Fonte: elaboração própria

A partir dos prognósticos acerca das capacidades políticas e burocráticas do Estado e sua importância para a efetivação de seus projetos de Desenvolvimento, podemos elaborar um esquema analítico que leve ambas em consideração, de maneira conjunta. O importante a perceber nesse processo é que não há contradição em suas respectivas formulações. Na verdade, os Órgãos e ações governamentais tendem a variar entre graus diferenciados de capacidades políticas e burocráticas. Assim, os arranjos sócio-políticos catalizadores da ação do Estado podem ser sumarizados em quatro tipos ideais (Gráfico 10), ou “tipos puros”, tal como pontuado por Gomide e Pires (2012).

Em primeiro lugar, temos o caso dos arranjos que congregam baixa capacidade tanto em termos burocráticos, quanto em termos políticos. Nesse caso, o Estado é relativamente

incapaz de compreender as interfaces sócio-estatais mais prementes à legitimação de seu projeto de Desenvolvimento, bem como apresenta deficiências importantes em termos tanto de regulamentação jurídica, quanto organizacional, desses projetos. Esse tipo de arranjo parece estar próximo àquele que Evans (2004) descreveu como base do Estado *Predatório*.

Gráfico 10 - Esquema analítico conjunto das capacidades do Estado para implementação de políticas públicas



Fonte: Gomide e Pires (2012)

O segundo tipo de arranjo sócio-político tomado como “tipo puro” a ser citado é aquele que combina alta capacidade burocrática, mas pouca capacidade política. Esse tipo de arranjo conta com equipes de gestão e empreendimento altamente especializadas, conformando grupos de técnicos e especialistas que detêm significativo conhecimento da política tratada. Todavia, a capacidade dessa equipe de lidar com as demandas da sociedade, beneficiária última de suas atividades e ações, é baixa. Assim, essas equipes tendem a ser incapazes tanto de elucidar as interfaces sócio-estatais mais prementes aos seus respectivos objetivos, quanto de efetivamente lidar com aquelas que eventualmente tendem a lidar. Esse tipo de arranjo para se ajustar, em certa medida, àqueles próprios dos *Estados desenvolvimentistas clássicos*.

O terceiro arranjo sócio-estatal é o oposto do anterior, agregando, ao mesmo tempo, alta capacidade política, mas baixa capacidade burocrática. Assim, esses arranjos congregam elementos que contribuem sobremaneira para a legitimação dos Órgãos, com a criação de mecanismos de *accountability*, dentre outros, mas contando com um corpo técnico pouco afeto e capaz de lidar com a temática. Esse tipo de arranjo parece se aproximar à lógica própria do Estado *Intermediário* descrito por Evans (2004). O último arranjo a ser citado concerne àquele que congrega, de maneira satisfatória, tanto capacidade política, quanto burocrática. Nesse caso, existe um corpo técnico com conhecimentos e potencial de gestão que contribuem para o sucesso dos Órgãos. Em adição, esse corpo técnico congrega de capacidade para negociar com os diversos atores interessados no processo, através das interfaces sócio-estatais. Esse tipo de arranjo parece ser aquele que tende a contribuir de maneira mais premente para os desafios imputados ao Estado democrático-liberal, de combinar ativismo estatal e a democracia de cunho substantivo.

De fato, se considerarmos essa última tipologia de arranjos sócio-políticos, notamos que, por um lado, ela detém uma característica que potencializa as capacidades burocráticas do Estado. Mas parece que sua principal contribuição concerne à questão política. Nesse caso, é desejável que os Órgãos empreendidos pelo governo em prol do Desenvolvimento sejam embutidos de algum tipo de interface sócio-estatal. Assim, não é difícil estabelecer uma escala de preferência dos Órgãos em termos de localização no modelo de análise sócio-político.

É logicamente desejável que todos sejam conformados de maneira a se localizarem no quadrante II, dada a justificativa supracitada. Logo após, não sendo possível essa configuração, é desejável que o Órgão se localize no quadrante III, pois, muito embora pouco legitimado, ele ainda tende a ser efetivo, eficiente e eficaz. A terceira opção consiste no arranjo I, pois, nesse caso, embora tecnicamente falho, pelo menos o Órgão goza de relativa legitimidade perante a sociedade. Por fim, a situação menos desejável é a do quadrante IV, já que tanto a legitimidade, quanto a própria concepção técnica do Órgão, tendem à falência.

A estruturação desse referencial teórico-analítico é importante, assim, no sentido de prover bases de análise e de categorização dos arranjos sócio-políticos empregados pelo Estado no âmbito de suas atividades e ações, especialmente se consideramos os desafios que são imputados ao país que combina ativismo estatal e democracia substantiva. Em especial, o modelo nos confere uma aproximação inicial significativa acerca do modo pelo qual o Estado estrutura dados arranjos sócio-políticos nesse sentido. Mas o que esse modelo ainda não nos

informa concerne à própria definição operacional desses arranjos. Na verdade, ele faz exatamente o oposto: ele os pressupõe e, portanto, também prescinde de sua definição, como elemento basilar e que lhe confira sustentação. A próxima seção se ocupa de prover as bases metodológicas para a realização do teste empírico desse modelo.

5.2 A operacionalização e classificação dos arranjos

A grande questão a ser respondida pelo modelo aqui alijado concerne em saber se, de fato, existe uma relação positiva entre maiores capacidades burocráticas, políticas e melhores resultados em políticas públicas. Com fins de responde-la, importa trazer à baila uma estratégia metodológica que seja capaz de operacionaliza-la empiricamente. Tarefa que envolve pelo menos quatro importantes focos de atuação. Em primeiro lugar, importa a escolha de variáveis e indicadores que concretizem os conceitos de capacidades políticas e burocráticas aqui trabalhados. As discussões dos capítulos anteriores foram seminais nesse sentido, já que elucubraram exatamente isso.

No capítulo 2, foram definidos os principais aspectos das capacidades burocráticas estatais seguindo as disposições de Evans e Rauch (2000) e Rueschemeyer e Evans (2009). Em ambos os casos, os autores trabalham essa dimensão sob os auspícios dos conceitos de expertise burocrática (a *Weberian State hypothesis*, no sentido weberiano de uma burocracia forte e profissionalizada) e de autonomia para o caso do Brasil, tendo por base subdimensões operacionais relevantes como *mandato principal da carreira*, *mandato de especialista*, *tempo médio de serviço público*, *servidores requisitados de outras agências*, *salários competitivos*, *DAS políticos e técnicos políticos*. Além das capacidades burocráticas, a discussão empreendida até aqui também nos permitiu traçar guias operacionais das capacidades políticas, tal como visto no capítulo 4. Nesse caso, importa a entrevisão das interfaces sócio-estatais sob as suas diversificadas formas de manifestação e, principalmente, sua caracterização em termos de capacidade de abrangência e de tipos de públicos entrevistados (coletivizadas e não-coletivizadas).

5.2.1 *Benchmarking* e racionalização

O segundo foco de atenção metodológica, já dadas a forma e o mote de operacionalização das dimensões aqui trabalhadas, concerne ao método de estabelecimento de correlação entre ambos, ou, em outras palavras, consiste em compreender o que são os

graus de variação dessas próprias capacidades. Afinal, argumentamos que maior capacidade política e maior capacidade burocrática tendem a resultar em maiores possibilidades de sucesso na gestão e no planejamento de políticas públicas dentre o contexto dos Estados em prol do desenvolvimento.

Assim, uma vez definidos os aspectos da operacionalização dessas capacidades, mister definir, também, os parâmetros capazes de informar em que sentido elas variam e com qual intensidade. O que queremos dizer de um Estado com maior ou menor capacidade política e/ou burocrática ? Em relação a que elemento(s) estamos considerando essa variação ? Em outras palavras, o Estado é mais ou menos capaz em relação a quê, exatamente ? O desafio aqui, note-se, perpassa a definição empírica dessas capacidades e exige que se traga à baila medidas efetivas de valoração dessas últimas em termos de escala e atribuição de valores. Assim, tal desafio implica definir, ademais, a própria metodologia ou o modo de mensuração do processo.

Decerto, a forma mais direta e objetiva de avaliar esses Órgãos consiste na elaboração de índices compostos acerca das dimensões de capacidade burocrática e capacidade política, tendo por base as variáveis que lhes servem de composição. O método, nessa linha, consiste em estabelecer um sistema de pontuação às variáveis que operacionalizam ambas as capacidades e, então, classifica-las dentre os tipos puros aqui trabalhados. Na elaboração dos diagnósticos para formulação de Programas, os índices são relevantes para qualificar os públicos-alvo, localizá-los e retratá-los de modo tão amplo e detalhado quanto possível. É preciso adequar as intervenções às características e necessidades dos demandantes dos Órgãos.

De modo geral, na elaboração de diagnósticos socioeconômicos propositivos para Órgãos públicos empregam-se índices de várias áreas temáticas analíticas ou de atuação governamental. A ideia de estruturação de índices sintéticos, assim, está ancorada na possibilidade de avaliação e diagnóstico imediato de um conjunto de elementos que, d'outra sorte, exigiriam recursos e maiores investigações para serem analisados. Índices sintéticos mais conhecidos, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), ou, ainda, o Índice de Gini (que mensura o grau de desigualdade de determinado contexto), já se mostraram ferramentas decerto úteis na gestão pública. O próprio IDH é composto por três diferentes dimensões: longevidade, educação e renda.

Atualmente, existem discussões importantes, por exemplo, no campo das políticas sociais acerca da eficiência das linhas de corte monetária para mensurar situações de pobreza. Através dessa metodologia, um indivíduo qualquer é considerado pobre caso se situe abaixo de determinado valor de renda per capita. Nesse caso, caso se situe acima desse valor, já não é considerado pobre. Essa metodologia foi difundida mundialmente pelo Banco Mundial na década de 1990, mas não considera as condições de vida dos indivíduos. Mesmo não pobres, eles podem sequer morar em condições adequadas ou mesmo ter acesso a bens e serviços básicos, como saneamento e saúde. Assim, Organismos Internacionais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o próprio Banco Mundial, vem discutindo a estruturação de um índice composto para mensuração da pobreza de maneira multidimensional.

Segundo Feres e Villatoro (2013), as metodologias para computação de índices multidimensionais podem ser agrupadas em dois conjuntos: a) estratégias empíricas, que se utilizam de técnicas multivariadas, visando reduzir a variabilidade das respostas de um conjunto de indicadores a um número menor de dimensões; b) metodologias orientadas por axiomas, pela criação de índices multidimensionais de um conjunto de propriedades desejáveis. Os autores afirmam que um indicador multidimensional contemplaria três aspectos: 1) seleção das dimensões; 2) definição de padrões mínimos para as dimensões; e 3) agregação das dimensões em um índice.

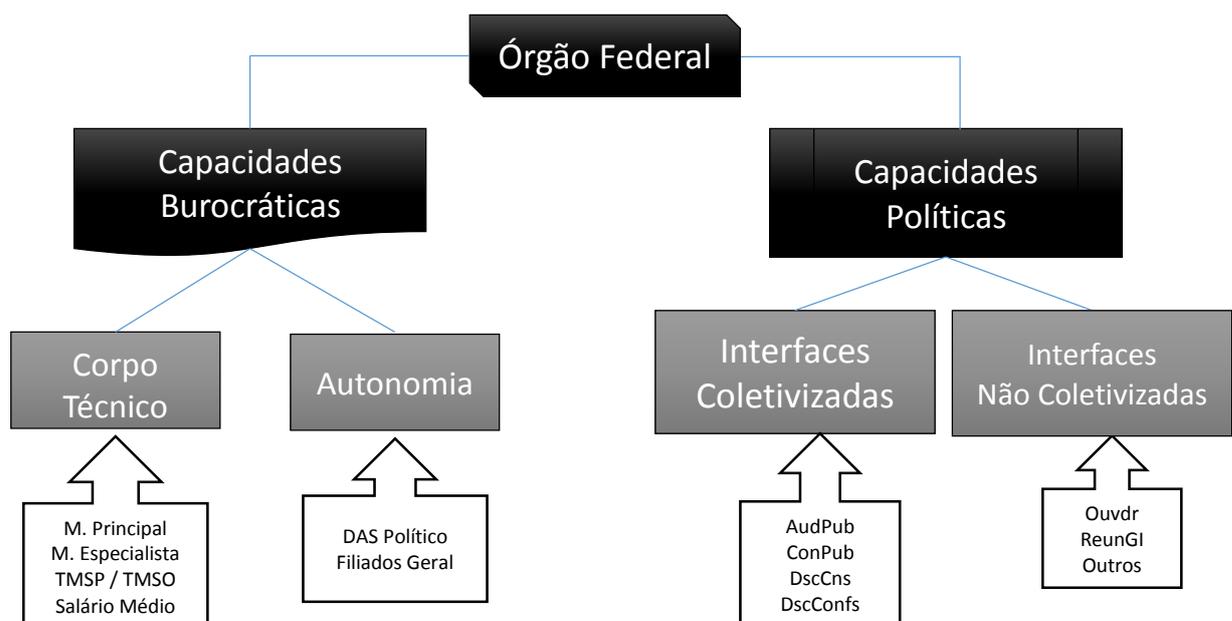
Embora se apresentem diferentes metodologias de agregação para a computação dos índices, há um campo a ser investigado no que concerne à definição de critérios para a definição e seleção das dimensões relativas ao fenômeno estudado, assim como a definição de pesos entre essas dimensões. Lidando com uma série de formas de mensuração diferentes, uma importância inicial é estabelecer um padrão de notação que produza resultados comparáveis. A construção de um índice de privações e desigualdades, como o IDH, por exemplo, poderia ser realizada segundo a notação que segue abaixo.

Seja $y = [y_{ij}]_{n \times d}$ a matriz de realizações para o i -ésimo indivíduo e a j -ésima privação, considerando uma população de n indivíduos e d privações. Uma entrada típica dessa matriz, $y_{ij} \geq 0$, corresponde ao valor atribuído à privação j para o indivíduo i dentro das d diferentes possibilidades. Temos assim que cada vetor linha $y_i = \langle y_{i1} \ y_{i2} \ \dots \ y_{id} \rangle_{1 \times d}$ apresenta a distribuição do indivíduo i segundo suas privações

enquanto um vetor coluna $y_j' = \langle y_{1j} \ y_{2j} \ \dots \ y_{nj} \rangle_{1 \times n}$ avalia a distribuição da privação j para os plausíveis indivíduos. Por meio de um vetor de pesos $w = \langle w_j \rangle_{1 \times d}$; $w_j > 0$, podemos ainda atribuir maior importância comparativa a determinada privação, ou balancear os igualmente os pesos dentro de uma dimensão específica de privações (saúde ou educação são exemplos). Usando a matriz y como base é o objetivo é identificar pessoas em situações de vulnerabilidade, para isso, inicialmente definimos o vetor das linhas de pobreza para cada uma das dimensões de privação consideradas: $z = \langle z_j \rangle_{1 \times d}$; $z_j \geq 0$. Podemos agora definir a matriz de privações $p = [p_{ij}]_{n \times d}$; na qual: $p_{ij} = p_j$ caso $y_{ij} < z_j$ e $p_{ij} = 0$ em caso contrário.

Tomando por base essa mesma metodologia e, a seu turno, aplicando-a no caso das capacidades burocráticas e políticas do Estado, podemos conformar um modelo analítico significativo em termos de abrangência e efetividade operacional. Com base na matriz de avaliação dos projetos estatais, é possível elaborar uma classificação dos Órgãos governamentais a partir das características de capacidade política e burocrática de cada qual, considerando as variáveis que servirão de componentes e o seu peso na classificação geral (Figura 6).

Figura 6 – Esquema de interconexão e atribuição de pesos às dimensões de capacidades burocráticas e políticas para a gestão



Fonte: elaboração própria

Esse esquema demonstra como as dimensões estão sendo categorizadas no estudo com fins de classificação dos Órgãos federais dentre o rol de tipos de puros de arranjos sócio-políticos. Cada um receberá, ao cabo, uma nota que irá variar de 0 a 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, mais próximo do tipo ideal estará o Órgão/órgão. No caso das capacidades burocráticas, há duas subdimensões que são levadas em consideração, sendo a subdimensão de Corpo Técnico, que mensura a qualidade dos recursos humanos disponíveis, bem como a subdimensão Autonomia, que mensura o grau de liberdade de ação do corpo técnico. Os Órgãos podem ser dotados de recursos humanos altamente qualificados, mas, ao mesmo tempo, altamente comprometido com arranjos de determinados interesses partidários, por exemplo. Nesse sentido, importa mensurar com maior acuidade essa diferenciação entre qualificação e autonomia do corpo técnico.

Já no caso da dimensão de Capacidades Políticas, existem também duas subdimensões, sendo, por um lado, a subdimensão de Interfaces Coletivizadas e, por outro lado, a subdimensão de Interfaces não-coletivizadas. Determinado Órgão pode conter ambos os tipos de interfaces, mas em proporções e com pesos diferenciados no âmbito de suas ações. Nessa linha, importa considerar não apenas a presença das interfaces, mas, em sentido mais estrito, a presença em maior proporção daqueles tipos cujos respectivos desenhos sejam capazes de promover integração mais ampla e mais periódica da sociedade no âmbito do planejamento e gestão correlatos ao objeto. A distribuição específica dos pesos para cada subdimensão, considerando ambas as dimensões de capacidades, é realizada conforme essa disposição de pressupostos (Quadro 5).

Os Órgãos do governo serão avaliados num sistema de pontuação de acordo com os valores que apresentarem para as variáveis/indicadores vistas na matriz. A cada dimensão de análise são atribuídos pesos específicos para consideração. Assim, a dimensão de capacidades burocráticas recebe peso igual a 1 (um) e esse peso é distribuído igualmente dentre suas duas categorias, Corpo Técnico (0,5) e Autonomia (0,5), sendo que, dentro de cada qual, o valor é redistribuído igualmente dentre suas respectivas variáveis. Já no caso das capacidades políticas, a avaliação é feita por temática, seguindo a lógica de *ecologia* exposta ao longo da discussão. Assim, cada área temática recebe peso igual a 1 (um), o qual é redistribuído igualmente dentre suas subcategorias e variáveis, seguindo o mesmo modelo das capacidades burocráticas. Esse formato de divisão do peso contribui para a diminuição do grau de arbitrariedade na sua atribuição.

Quadro 5 – Matriz analítica para classificação dos Órgãos desenvolvidos pelo Estado sob a égide de suas capacidades

Dimensão	Categoria		Variável / Indicador	Mensuração		Peso
				Unidade	Formato	
Capacidades Burocráticas	Corpo Técnico	Mandato principal da Carreira	Proporção de técnicos envolvidos no Órgão que pertencem a alguma carreira pública que seja especificamente da área temática	%	Contínuo (Variável)	0,100
		Mandato de Especialista	Proporção de técnicos envolvidos no Órgão e que, muito embora não pertençam à carreira específica mais prementemente ligada a esse Órgão, pertencem a alguma outra carreira especializada na temática	%		0,100
		Longevidade no serviço público	Tempo em que os técnicos envolvidos em determinado Órgão têm trabalhado não apenas no serviço público, mas na temática do Órgão e, em especial, no próprio Órgão	Anos		0,100
		Servidores requisitados de outras agências	Proporção de técnicos envolvidos no Órgão que são requisitados de outras agências ou mesmo Órgãos	%		-0,100
		Salários competitivos	Remuneração média dos técnicos envolvidos no Órgão	R\$		0,100
	Autonomia	DAS políticos	Proporção de técnicos ocupantes de cargos DAS (Direção e Assessoramento Superior), de livre nomeação, que são filiados a partidos políticos	%		-0,250
		Técnicos políticos	Proporção de técnicos que trabalham no Órgão que são filiados a partidos políticos	%		-0,250
Capacidades Políticas	Interfaces Não Coletivizadas	<i>Ouvidoria</i>	Proporção de Programas, no Órgão, que utilizam Ouvidoria	#	Contínuo (Variável)	0,100
		<i>Reuniões grupos interesse</i>	Proporção de Programas, no Órgão, que realizam Reunião com Grupos de Interesse			0,100
		<i>Website / Telefone gratuito</i>	Proporção de Programas, no Órgão, que disponibilizam Website ou telefone gratuito para contato			0,100
	Interfaces Coletivizadas	<i>Audiência Pública</i>	Proporção de Programas, no Órgão, que realizaram pelo menos 1 Audiência Pública			0,175
		<i>Consulta Pública</i>	Proporção de Programas, no Órgão, que realizaram pelo menos 1 Consulta Pública			0,175
		<i>Conselho Gestor</i>	Proporção de Programas, no Órgão, que participaram de Conselhos Gestores pelo menos 1 vez			0,175
		<i>Conferência Temática</i>	Proporção de Programas, no Órgão, que participaram de Conferências Temáticas pelo menos 1 vez			0,175

Fonte: elaboração própria

Essa distribuição de pesos importa na classificação dos arranjos como capacitadores, debilitadores, legitimadores ou pouco legitimadores das políticas. Assim, no caso das capacidades políticas, os padrões mínimos de cada área devem ser cumpridos para que o arranjo seja considerado legitimador, ou seja, os Órgãos devem obter a pontuação máxima para tanto. Já no caso das capacidades burocráticas, o formato de expressão das variáveis é contínuo. Nesse sentido, é preciso estabelecer um padrão para avaliação, através da pontuação que seria atingida por um Órgão tipo ideal. Nesse caso, se considerarmos que os Mandatos principais tanto de carreira, quanto de especialista, são totais (ora cada qual, é lógico), que o tempo médio de serviço público é de pelo menos 10 anos, que não há servidores de outras agências, que o salário médio dos técnicos se refere ao teto de remuneração do

serviço público (algo em torno de R\$ 25mil) e que não há técnicos ligados a partidos políticos, obtemos um valor máximo de 2511 pontos. Assim, a pontuação dos Órgãos poderá ser avaliada numa escala de 0 a 1 se considerarmos sua proporção em relação a esse pontuação máxima.

Em adição, o fato de o peso total variar até 1 (um) nos indica que, na verdade, os próprios Órgãos poderão variar nessa escala. Nessa linha, pontuações mais próximas do valor 0 (zero), que expressam os menores valores na escala, equivalem à tipologia IV do quadrante de avaliação dos arranjos sócio-políticos, referente àqueles arranjos de pouca legitimidade e pouca capacidade técnica. De acordo com a hipótese do presente trabalho, esses arranjos são aqueles que tendem a obter menos sucesso na consecução de seus objetivos. Já valores próximos de 1 (um) equivalem à tipologia II, referente aos arranjos legitimadores e catalizadores técnicos. Assim, podemos considerar que os Órgãos que obtiverem pontuações dessa ordem tendem a se caracterizar nesse sentido, com arranjos próximos a esse tipo ideal.

5.2.2 Fontes e integração de registros administrativos

Para além da definição das variáveis e indicadores que irão operacionalizar as dimensões aqui trabalhadas, bem como da definição das regras de pontuação dos Órgãos dentre essas dimensões, o terceiro aspecto metodológico envolvido no trabalho concerne às fontes de dados utilizadas. É preciso buscar informações para que se efetive a “população” das variáveis e indicadores estruturados no trabalho. Tradicionalmente, tal como abordado em Pires e Vaz (2012), as análises e avaliações de canais de interação Estado-sociedade se organizam tendo como ponto de partida a seleção de mecanismos específicos (como conselhos, conferências, etc.), procedendo, então, à discussão de sua existência, funcionamento, incidência e efetividade sobre a política pública. Diferentemente, a presente pesquisa inverte a lógica de abordagem e toma como ponto de partida e por objeto inicial de estudo os Órgãos federais que compõem os Planos Plurianuais (PPAs) 2001- 2003, 2004-2007 e 2008-2011 e, a partir dos Órgãos, avalia a existência, incidência e distribuição dos referidos mecanismos. Dessa forma, proporciona uma leitura mais panorâmica e abrangente da incorporação destes últimos nas ações do governo federal brasileiro.

Para cumprir esse objetivo, três bancos de dados são trabalhados: o banco de dados do SigPlan, já entrevisto no capítulo anterior; o banco de dados de informações de servidores federais, disponibilizado pelo Controladoria-Geral da União; e, por fim, o banco de dados de

filiações a partidos políticos, disponibilizado pelo Tribunal Superior Eleitoral. Essas três bases de dados são utilizadas em conjunto nesse trabalho, possibilitando a observação, por Órgão, dos indicadores e variáveis levantados para sua respectiva pontuação dentre os tipos ideais de arranjos. A grande questão que envolve esses bancos concerne justamente à necessidade de se perfazer sua integração, processo que se inscreve num conjunto mais amplo de problemáticas enfrentadas atualmente pelas administrações de diversos países.

Não é difícil perceber que, pelo menos na última década, a importância conferida à sistematização de informações, dados e indicadores como base da gestão pública vem aumentando significativamente (Jannuzzi, 2011; Vaz, 2013). Esse fenômeno, que parece estar inscrito numa visão mais abrangente de gestão estatal já concretizada em países desenvolvidos, como Estados Unidos, Canadá, diversos europeus e alguns asiáticos, como Japão, Taiwan, dentre outros, foca-se na abordagem do ciclo de políticas públicas pela via da coleta de dados e informações como fomentadores ao monitoramento e à avaliação de ações e Órgãos. Sua contribuição principal reside no incremento potencial da eficiência, eficácia e mesmo efetividade dessas políticas.

No Brasil, esse movimento não tem sido diferente, mas sua análise pouco mais aprofundada revela aspectos importantes que lhe estariam fundamentando. Seguindo o caráter segmentado da própria organização burocrática estatal, o acúmulo de informações vem se perfazendo por diversos Órgãos governamentais através da adoção de técnicas, sistemas e modelos próprios de organização e sistematização de dados. O principal resultado desse processo tem sido um aparente paradoxo que hoje faz frente à gestão pública brasileira, que é a existência de um acúmulo significativo de dados e informações acerca de Programas, projetos e ações, por um lado, mas que, via de regra, tendem a não conter compatibilidade entre si.

Logicamente, desnecessário dizer da combinação dessas bases de dados como elemento relevante para a gestão pública, já que o público-alvo das políticas é, ele próprio, multidimensional. Isso quer dizer que ele pode ser caracterizado somente através de um olhar abrangente sobre diversos aspectos de sua existência, como saúde, educação, assistência social, dentre outros. A integração dessas diferentes bases de dados revela-se, nesse sentido, condição para prosseguimento com o planejamento público e com as análises das próprias políticas, tal como no caso desse próprio trabalho. Tarefa que se revela especialmente

desafiadora quando lidamos com bases de dados que não compartilham de elementos, ou chaves/índices, comuns e unitárias de ligação, que lhes permitam comunicação.

Considerando a riqueza de informação dos registros administrativos governamentais, bem como o poder destes em termos de auxiliar o entendimento dos fenômenos sociais, é importante considerar o *matching*, em especial aquele que é feito tendo em mente a integração de tais registros, um procedimento com um grande potencial para o fomento, análise e avaliação de políticas públicas. O *matching* (ou linkage) do tipo determinístico é, essencialmente, um procedimento que permite a união de informações entre duas ou mais bases de dados que contém informações diversas sobre diversas unidades de observação em comum. O procedimento em questão é baseado na geração de chaves de ligação que sejam ao mesmo tempo únicas pra cada caso (dentro das bases de dados) e estejam presentes em todas as bases para possibilitar um processo de pareamento entre indivíduos. Dessa forma é possível encontrar o mesmo indivíduo entre as bases trabalhadas e agregar todas as informações desejadas sobre o mesmo⁷³.

A metodologia utilizada, assim, para a identificação de pessoas de diferentes fontes de dados é a regra de unicidade de informações, focando-se na premissa básica de homogeneidade de informação. Para que se tenha ideia da importância desta questão, basta observar o cuidado dedicado pelas grandes corporações no tratamento de banco de dados, em relação à nomenclatura, formato e tipo de variáveis, bem como suas possíveis conversões, ponto esse crucial para a assertividade dos volumes retornados por consultas. Assim, a chave para uma informação concisa está no resultado do tratamento dos dados, sendo a qualidade do tratamento determinante para a qualidade da informação.

Operacionalmente, a busca por unicidade informacional implica a criação de colunas-chave comuns às fontes de dados que estão sendo analisadas, para cruzamento posterior. Dessa forma, alguns critérios são seguidos (Vaz *et al*, 2014).

⁷³ Tal característica indicaria o procedimento de *matching*, em muitos casos, como um apropriado substituto à sua alternativa mais direta para a realização de estudos estatísticos, que seria o desenvolvimento de uma pesquisa amostral específica com o objetivo de coletar dados para análise. De fato, desde seu desenho inicial até a coleta dos dados junto ao objeto observado, tais pesquisas exigem, em geral, recursos tanto para ter tamanhos amostrais adequados (fator que influencia diretamente a precisão final dos resultados apresentados no estudo), quanto para obter dados que tenham representação num intervalo de tempo. Deve-se considerar ainda que registros administrativos tendem a ser espaçados temporalmente, permitindo, dependendo do caso, tanto estudos transversais (um ponto específico no tempo) quanto longitudinais (mesmos elementos amostrais num intervalo de tempo, ou *coortes*).

1º Critério:

- *MatchCode* do nome da pessoa = primeiro e últimos nomes + primeiras letras dos nomes intermediários.
- Data de nascimento
- 01 documento (Carteira de Identidade (CI) – n.º e emissor, Certidão Civil – tipo e n.º termo, CPF – n.º e Dígito Verificador (DV), Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) - n.º, série e UF, e Título de Eleitor - n.º e Dígito Verificador (DV).

2º Critério:

- *MatchCode* do nome (idem acima)
- Data de nascimento
- *MatchCode* completo do nome da mãe
- Código do município de nascimento

3º Critério:

- *MatchCode* do nome (idem acima)
- Data de nascimento
- *MatchCode* completo do nome da mãe
- Endereço, somente os campos logradouro (nome e n.º) e CEP

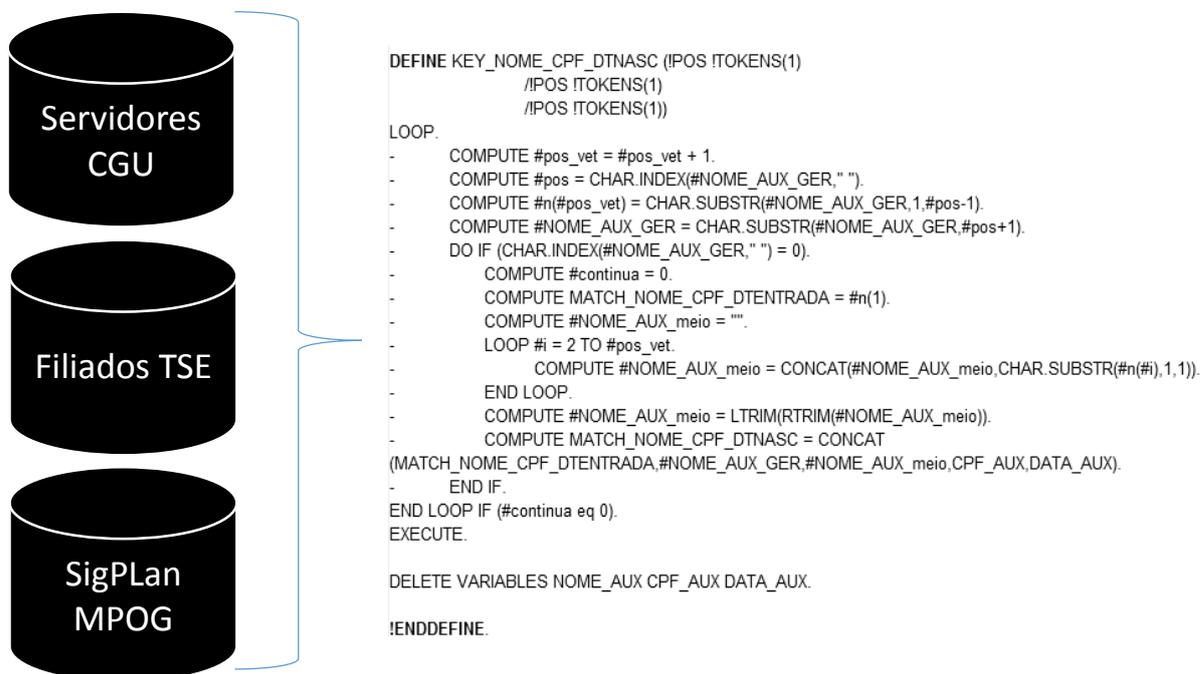
4º Critério:

- *MatchCode* do nome (idem acima)
- *MatchCode* completo do nome da mãe
- Código do Município de nascimento
- 01 documento (idem acima)

Com a criação das colunas nas fontes de dados e a aplicação dos critérios para geração de conteúdo descrito acima, é realizado o cruzamento entre as fontes de dados. Nesse caso, cruza-se as informações com base no primeiro critério, selecionando as informações das fontes de dados que apresentaram conteúdo em comum. Para as informações que não foram identificadas com o cruzamento dos dados do primeiro critério, é feito um novo cruzamento, agora tomando como base o segundo critério, onde serão selecionadas as informações das fontes de dados que apresentaram conteúdo em comum.

Para as informações que não foram identificadas com o cruzamento dos dados do primeiro e segundo critério, é feito um novo cruzamento, agora tomando como base o terceiro critério, onde serão selecionadas as informações das fontes de dados que apresentaram conteúdo em comum. Por fim, para as informações que não foram identificadas com o cruzamento dos dados do primeiro, segundo e terceiro critério, é feito um novo cruzamento, agora tomando como base o quarto e último critério, onde serão selecionadas as informações das fontes de dados que apresentaram conteúdo em comum.

Figura 7 – Esquema de integração das bases de dados utilizadas no trabalho (contendo parte do algoritmo elaborado para integração das bases)



Fonte: elaboração própria

A integração das bases de dados aqui trabalhadas foi realizada segundo o procedimento de *matching* tendo por base algoritmo determinístico de correlação entre o nome, CPF e órgão de trabalho dos indivíduos⁷⁴ (Figura 7). A base de dados resultante tem por unidade de análise os Órgãos componentes do governo federal no período de 2004 a 2009, contendo todos os indicadores elencados como relevantes para operacionalização das dimensões de capacidades políticas e burocráticas aqui trazidas à baila.

5.3 Capacidades políticas e burocráticas: as “Ilhas de Participação”

O processo metodológico aqui adotado permitiu, enfim, a geração de uma base de dados contendo as informações pressupostas no Quadro 3 para operacionalização das dimensões de capacidades burocráticas e políticas. A primeira questão a ser analisada nesse contexto concerne à distribuição dos dados dentre as variáveis e indicadores pretendidos. Se pegarmos os anos extremos do período de tempo aqui considerado, sendo os anos 2004 e 2009, é possível perceber variações relevantes nesse sentido (Tabela 3).

⁷⁴ O algoritmo completo utilizado para integração das bases encontra-se disponível com o autor em cambracia04@gmail.com, permitindo que se replique o trabalho, uma vez que as bases de dados utilizadas têm caráter público.

Podemos perceber no caso da dimensão de capacidades burocráticas, por exemplo, que o primeiro indicador, relativo à proporção de técnicos envolvidos no Órgão que pertencem a alguma carreira pública de temática específica de seu trabalho, aumentou, no geral, de aproximadamente 11,9% para 22,4%. Isso quer dizer que, dentre os Órgãos consideradas para análise, tem sido cada vez mais frequente a presença de técnicos concursados dentre uma carreira da própria temática do Órgão, o que certamente contribui para a *expertise* e a menor rotatividade no desenvolvimento dos trabalhos.

Tabela 3 – Frequências simples das dimensões consideradas para análise, segundo tipo e sentido do indicador – Brasil, 2004/2009

Dimensão	Categoria	Variável / Indicador	Anos (%)	
			2004	2009
Capacidades Burocráticas	Corpo Técnico	Proporção de técnicos envolvidos no Órgão que pertencem a alguma carreira pública que seja especificamente da área temática de execução do projeto	11,86	22,36
		Proporção de técnicos envolvidos no Órgão e que, muito embora não pertençam à carreira específica mais prementemente ligada a esse Órgão, pertencem a alguma outra carreira especializada na temática	67,16	62,81
		Tempo em que os técnicos envolvidos em determinado pro Órgão grama têm trabalhado não apenas no serviço público, mas na temática do Órgão e, em especial, no próprio Órgão	5,1	11,9
		Proporção de técnicos envolvidos no Órgão que são requisitados de outras agências ou mesmo Órgãos	16,5	16
		Remuneração média dos técnicos envolvidos no Órgão	5410,5	6928
	Autonomia	Proporção de técnicos ocupantes de cargos DAS (Direção e Assessoramento Superior), de livre nomeação, que são filiados a partidos políticos	37,9	39,1
		Proporção de técnicos que trabalham no Órgão que são filiados a partidos políticos	38,4	39,9
	Capacidades Políticas	Interfaces Não Coletivizadas	Proporção de Órgãos que utilizam Ouvidoria	26,0
Proporção de Órgãos que realizam Reunião com Grupos de Interesse			31,2	53,9
Proporção de Órgãos que disponibilizam Website ou telefone gratuito para contato			20,7	24,5
Interfaces Coletivizadas		Proporção de Órgãos que realizaram pelo menos 1 Audiencia Publica	8,3	27,8
		Proporção de Órgãos que realizaram pelo menos 1 Consulta Publica	7,7	17,4
		Proporção de Órgãos que participaram de Conselhos Gestores pelo menos 1 vez	19,1	32,0
		Proporção de Órgãos que participaram de Conferencias Tematicas pelo menos 1 vez	5,0	17,4

Fonte: Servidores Federais CGU; Filiações Partidárias TSE; SigpPlan MPOG.

Essa suposição de melhoria da gestão parece se corroborar a partir dos demais indicadores. O tempo médio de permanência dos técnicos no Órgão, trabalhando em

determinado Órgão, por exemplo, era de pouco mais de 5 anos em 2004 e subiu para mais de 11 anos em 2009. Isso demonstra que a burocracia vem alocando técnicos ligados à temática nos seus Órgãos e Programas, bem como que esses técnicos tem permanecido nas suas respectivas funções, tendo possibilidade de efetivamente desenvolverem trabalho de longo-prazo e com maior consistência. Como aporte a tal colocação, apenas mais duas informações podem ser relevantes.

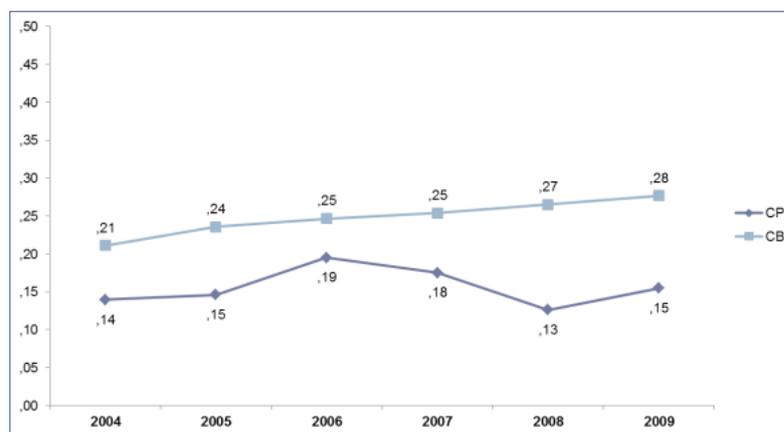
Primeiro, a proporção média de requisitados caiu de 16,5% para 16%. Embora seja um percentual relativamente pequeno de queda, é importante notar que, ao menos, essa proporção não subiu, indicando que técnicos de Órgãos e Programas especializados estão sendo mantidos em seus respectivos postos de *expertise*. Em segundo lugar, o salário médio da administração pública subiu mais de 28%, passando de R\$ 5.410,00 para R\$ 6.928,00, o que dá uma média anual de incremento por volta de 5,7%, não apenas acompanhando, mas até mesmo superando a inflação do período, que teve uma média anual de 5,1%. Essa diferença implica aumento real de renda para os servidores públicos de uma maneira geral.

Para além das capacidades burocráticas, importa notar que o governo também vem desenvolvendo importantes avanços em termos de capacidades políticas, tal como já adiantado no Capítulo 4 dessa tese. A proporção de Órgãos que participavam e colocavam seus Programas em debate em Conselhos Gestores de Políticas Públicas, por exemplo, passou de 19% em 2004 para mais de 32% em 2009, aumento real de 13 pontos percentuais. Nessa mesma linha, é relevante notar que as Audiências e Consultas Públicas também vem sendo cada vez mais adotadas. Consideradas em conjunto, sua média de adoção em 2004 girava em torno de 8% dos Órgãos de uma maneira geral. Já em 2009, essa média sobe para praticamente 23%, o que implica um aumento real de 15 pontos percentuais no período. Seja pela força da lei, seja pela própria disponibilidade dos gestores, é visível a abertura cada vez maior à discussão que os Órgãos vem se propondo, muito embora seja possível afirmar, também, que menos de $\frac{1}{4}$ (um quarto) do governo federal se disponibilize à utilização desses instrumentos para gestão e incremento de contato com a sociedade.

Assim, de forma geral, não é difícil perceber a existência de certa tendência nos dados apresentados. Entre 2004 e 2009, parece que o governo tem melhorado suas capacidades burocráticas, bem como se disposto a garantir maior transparência e contato com a sociedade no âmbito de sua gestão. Para checar com maior acuidade essa tendência, foram calculados os índices efetivos de capacidades burocráticas e políticas, tendo por base as disposições de

pesos indicadas linhas acima. De fato, os resultados apresentados parecem corroborar essa percepção de tendência (Gráfico 11).

Gráfico 11 – Índices de capacidade burocrática e de capacidade política do governo federal brasileiro – Brasil, 2004 a 2009

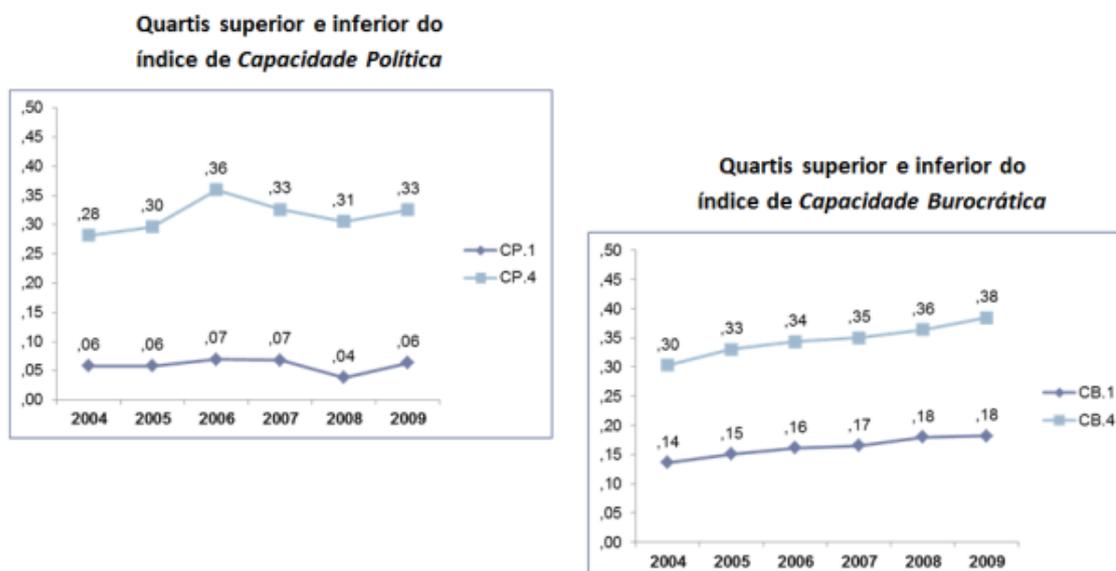


Fonte: Servidores Federais CGU; Filiações Partidárias TSE; SiggPlan MPOG.

Claramente, nota-se tendência de alta para os dois índices considerados. No caso do índice de Capacidade Burocrática, ele parte de um patamar de 0,21 em 2004, para um patamar de 0,28 em 2009, o que confirma as suposições de relativa melhoria na gestão burocrática dentre o período considerado. Já no caso das Capacidades Políticas, nota-se maior variabilidade ao longo do tempo, muito embora ainda também se perceba tendência de alta. O índice parte de um patamar de 0,14 em 2004 e chega em 2009 a 0,15. Todavia, em 2006, por exemplo, ele atinge um pico de 0,19. Existem diversos fatores que podem explicar essa variação, mas, talvez, o mais importante seja o fato de que muitas das interfaces sócio-estatais adotadas pelos Órgãos não tem caráter compulsório, dependendo basicamente da vontade do gestor para sua adoção.

Se considerarmos que, separadamente, tal como visto na Figura 6, cada dimensão pode variar até um total de 0,5, notamos claramente que as capacidades burocráticas do governo são não apenas melhores, mas vem apresentando maior proximidade ao ideal do que as capacidades políticas. Essa constatação é importante porque nos permite apreender o caráter da burocracia brasileira na atualidade e, em especial, sua tendência de consolidação para os próximos anos e mesmo décadas. Essa tendência pode ficar ainda mais clara quando consideramos os quartis de capacidades dos Órgãos (Gráfico 12).

Gráfico 12 – Quartis superior e inferior de capacidades burocráticas e políticas do governo federal brasileiro – Brasil, 2004 a 2009



Fonte: Servidores Federais CGU; Filiações Partidárias TSE; SiggPlan MPOG.

A análise dos quartis dos índices revela aspectos importantes das dimensões de capacidades aqui levadas a cabo. Primeiramente, no caso das Capacidades Burocráticas, embora se note diferenças entre os quartis, pode-se dizer que as discrepâncias são relativamente pequenas. Em 2004, por exemplo, o índice do *quartil* mais baixo era de 0,14 e o do *quartil* mais alto, 0,3, uma diferença de 0,16 pontos, ou de 2 vezes em termos de capacidade. Ou seja, enquanto que no caso das capacidades políticas, as melhores Órgãos tinham, em média, uma capacidade de gestão 5 vezes maior do que as piores Órgãos, no caso das capacidades burocráticas, essa diferença cai para 2 vezes, mantendo-se nesse patamar ao longo do tempo. Além disso, em ambos os casos, tanto para as piores, quanto para as melhores Órgãos, observa-se uma melhoria gradual da capacidade de gestão.

Já no caso do índice de Capacidade Política, importa notar que, em 2004, existia uma diferença significativa entre ambos os quartis. A média do índice para o grupo de 25% de Órgãos que pior pontou foi de 0,06, ao passo que, no outro extremo, essa mesma média para o caso do grupo de 25% de Órgãos que melhor pontuaram, foi de 0,33. Ou seja, considerando as melhores e as piores Órgãos em termos de capacidades políticas, notamos uma diferença de quase 5 vezes para ambos os casos, ou, em outras palavras, no geral, os Órgãos do último *quartil* detêm uma capacidade políticas 5 vezes maior do que os Órgãos do primeiro *quartil*.

Além disso, considerando todo o período da amostra, notamos que os Órgãos com maior capacidade tendem a aumentar essa capacidade ao longo do tempo, passando de 0,28 para 0,33 em 2009. A seu turno, os Órgãos com pior capacidade tendem à manutenção desse nível no mesmo período, saindo de 0,06 em 2004 e chegando exatamente no mesmo valor em 2009. Assim, se, tal como pontuado por autores como Evans (2011), é possível notar a existência de “Ilhas de Excelência” na administração pública em função de diferentes graus na capacidade burocrática, é possível, também, observar a existência de “Ilhas de Participação” nesse mesmo sentido, mas referindo-se às diferenças nas capacidades políticas de cada Órgão.

5.3.1 Distribuição espacial das capacidades

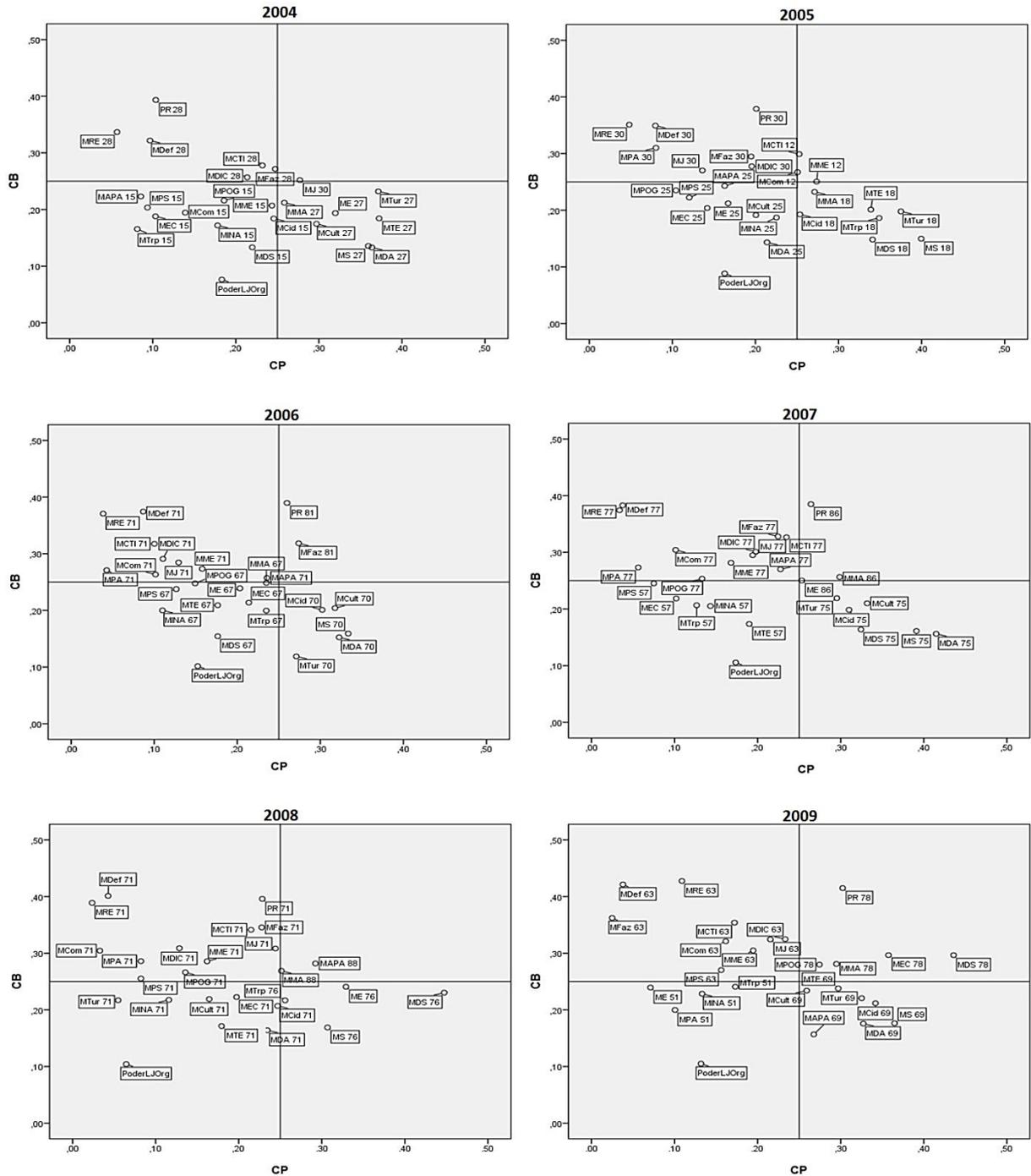
A ideia de “Ilhas de Participação”, bem como os dados mostrados, parecem corroborar as tendências observadas de que as capacidades burocráticas do governo vem sendo sistematicamente recrudescidas ao longo do tempo e que, embora se observe movimento semelhante no caso das capacidades políticas, a tendência nesse caso é muito mais suave e conta com muito mais variabilidade. Vale a pena, nesse caso, entrever com maior acuidade a distribuição dos Órgãos dentre os índices, checando se, de fato, existe consistência na sua conformação (Gráfico 13).

A análise da distribuição dos Órgãos em torno das dimensões de capacidades burocráticas e políticas revela aspectos importantes da gestão pública brasileira nos últimos anos. A partir de um olhar geral sobre os dados, notamos que, entre 2004 e 2009, o conjunto de Órgãos parece ter se deslocado mais acima no eixo vertical (que mensura a capacidade burocrática) e, de maneira ligeira, mais à direita no eixo horizontal (que mensura a capacidade política). Esse movimento tende a confirmar os dados vistos linhas acima de que, no período, tanto a capacidade burocrática, quanto a capacidade política, variaram positivamente.

A segunda questão a ser percebida nos dados concerne aos tipos de Órgãos e suas localizações. Existem determinados casos, por exemplo, que permaneceram durante todo o período considerado no quadrante superior esquerdo, relativo aos arranjos com alta capacidade burocrática, mas com baixa capacidade política. Dois exemplos nesse sentido são o Ministério da Defesa (MDef) e o Ministério das Relações Exteriores (MRE). De fato, como já vem demonstrando a literatura, ambos Ministérios pertencem a áreas de políticas públicas

com pouco ou mesmo nenhuma tradição de promoção de participação no âmbito do desenvolvimento de seus Órgãos e projetos (Avritzer, 2012).

Gráfico 13 – Análise de correspondência entre os índices de capacidade burocrática e de capacidade política, segundo os Órgãos do governo federal e ano – Brasil, 2004 a 2009



Fonte: Servidores Federais CGU; Filiações Partidárias TSE; SigPlan MPOG.

A seu turno, existem Órgãos que variaram significativamente ao longo do tempo e chegaram, em 2009, no quadrante superior direito, relativo aos arranjos de altas capacidades burocrática e política. Nesse caso, temos Órgãos como o Ministério do Desenvolvimento

Social e Combate à Fome (MDS) e o Ministério da Educação (MEC). Em 2004, vale dizer, ambos se encontravam no quadrante inferior esquerdo, relativo a arranjos de baixas capacidades burocrática e política. O MDS é, de fato, exemplar nesse sentido, pois vem congregando importantes avanços nas políticas sociais brasileira nos últimos anos, como no caso da consolidação do SUAS (Sistema Único de Assistência Social), bem como no caso do fortalecimento e significativa expansão do PBF (Órgão Bolsa Família) nos municípios do país. No caso do MEC, os resultados de ações como os Órgãos de melhoria da Educação Básica, aferidos através da significativa melhoria de índices como o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), são argumentos consistentes de aperfeiçoamento do Órgão nesse sentido⁷⁵.

Seguindo essa linha, se considerarmos apenas o aspecto de capacidades burocráticas, notamos a existência de Órgãos que em nenhum dos anos considerados foi capaz de perpassar para o quadrante superior de gestão. Esse é o caso, por exemplo, do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que, desde 2004, localiza-se no quadrante inferior da representação gráfica. A seu turno, quando consideramos a dimensão de capacidade política, também notamos Órgãos que em nenhum momento foram capazes de cruzar a linha do quadrante direito. Esse é o caso, por exemplo, do Ministério da Previdência Social (MPS). Para finalizar, é possível observar, também, os tipos de Órgãos que, durante todo o período considerado, localizaram-se no quadrante inferior esquerdo, de baixas capacidades burocrática e política. Nesse caso, temos, por exemplo, o Ministério da Integração Nacional (MINA).

É possível perceber, assim, que existem Órgãos que foram capazes de desenvolver ambos os tipos de capacidades ao longo tempo, bem como casos em que foram apenas mantidas as capacidades já presentes. De qualquer forma, importa observar como, de certa maneira, o desenvolvimento de capacidades políticas parece não se dar de maneira proporcional ao de capacidades burocráticas. Parece haver dada independência na consolidação de ambas as capacidades, sendo que, não necessariamente, o desenvolvimento de capacidades burocráticas leva ao desenvolvimento de capacidades políticas e vice-versa. Padrão que, sugere-se, vale a apenas investigar de maneira mais profunda.

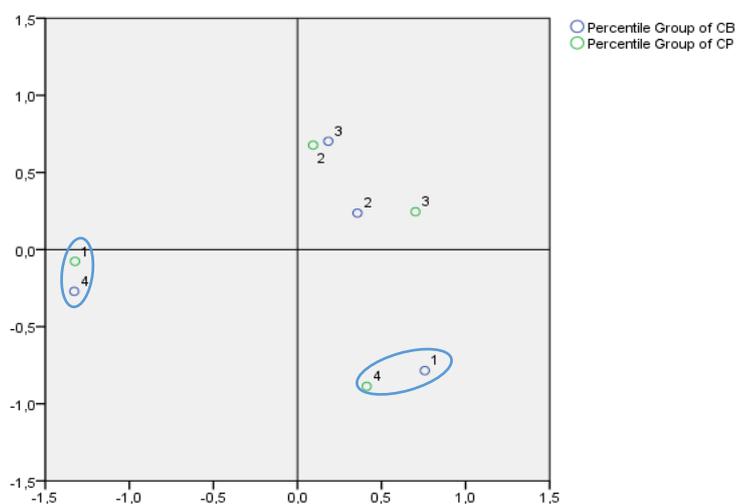
⁷⁵ O próximo capítulo (Capítulo 6) está reservado a uma análise comparativa mais detalhada e aprofundada nessa linha. Aqui, importa apenas cotejar algumas justificativas básicas para o movimento observado de cada qual.

5.4 Capacidades estatais e resultados: cotejando correlações

A análise das capacidades em torno da distribuição dos Órgãos nos leva à suposição de dada independência no desenvolvimento de capacidades burocráticas e políticas. De fato, como visto nos diversos casos de países que prezaram pela adoção de políticas de desenvolvimento, essa não parece uma hipótese diretamente refutável. Vide o exemplo dos EUA, Inglaterra e Alemanha (bem como diversos europeus) que se desenvolveram tendo por base uma democracia de caráter minimalista. Ou, ainda, o exemplo dos países do leste asiático, os quais, na maioria dos casos, sequer adotavam a democracia como sistema político base de suas respectivas nações. O argumento trabalhado aqui é que, de fato, tal como mostram os dados, o desenvolvimento de ambas as capacidades se dá de maneira independente, mas, nos casos em que ele ocorre conjuntamente, o potencial de obtenção de melhores resultados em políticas públicas é incrementado.

No caso do Brasil, para o período aqui considerado, as informações coletadas sugerem fortemente movimento de cunho semelhante nessa linha (Gráfico 14). Foi realizada uma análise de correspondência entre os quartis dos índices de capacidade burocrática (cor azul) e de capacidade política (cor verde). A análise de correspondência é um procedimento estatístico capaz de converter uma matriz de dados positivos numa representação gráfica visual, perfilando não apenas a existência de dada relação entre dois fenômenos, mas, principalmente, demonstrando como esses fenômenos estão efetivamente relacionados (Hair *et al*, 2009).

Gráfico 14 – Análise de correspondência entre os quartis dos índices de capacidade burocrática e de capacidade política do governo federal brasileiro – Brasil, 2004 a 2009



Fonte: Servidores Federais CGU; Filiações Partidárias TSE; SiggPlan MPOG.

No caso das dimensões aqui estudadas, percebe-se claramente que, pelo menos com base nos dados disponíveis, as capacidades políticas e burocráticas se associam, de fato, de maneira independente para o caso brasileiro. No canto esquerdo, por exemplo, vemos que o primeiro *quartil* das capacidades políticas se associa ao último *quartil* das capacidades burocráticas. Ou seja, existe uma relação de proximidade entre a condição de ser um ótimo Órgão em termos burocráticos e um péssimo Órgão em termos políticos. Já no quadrante direito inferior, observamos situação contrária: o primeiro *quartil* das capacidades burocráticas se associa ao último *quartil* das capacidades políticas, invertendo a lógica de condicionamento dos Órgãos.

O que esses dados nos sugerem claramente, assim, é que realmente existe dada independência entre o desenvolvimento de capacidades burocráticas e políticas pelo governo federal. Essa independência se revela especialmente clara quando consideramos as condições dos Órgãos tal como visto acima, que se associam inversamente em termos de ambas as capacidades. Esse padrão de associação se conforma no país, no sentido de que Órgãos com alta capacidade burocrática tem, no geral, baixa capacidade política e vice-versa. Todavia, isso não implica dizer da existência de uma relação necessariamente inversa entre o desenvolvimento de ambas as capacidades, ou, em outras palavras, que o seu desenvolvimento de maneira conjunta seja impossível ou mesmo impraticável. É importante entrever, nessa linha, suas repercussões em termos de resultados apresentados pelos Órgãos. As informações coletadas nesse sentido são no mínimo intrigantes do ponto de vista da gestão pública de uma forma geral (Tabela 4).

Tabela 4 – Média ponderada dos índices de capacidade burocrática e de capacidade política, segundo níveis de resultado alcançados pelos Órgãos desenvolvidos pelo governo federal – Brasil, 2004 a 2009

Resultado alcançado	Capacidade Média		
	Burocrática	Política	Geral
Acima de 100% do previsto	0,31	0,21	0,52
De 80% a 100% do previsto	0,27	0,17	0,44
De 40% a 80% do previsto	0,25	0,16	0,40
Abaixo de 40% do previsto	0,24	0,15	0,39

Fonte: Servidores Federais CGU; Filiações Partidárias TSE; SigpPlan MPOG.

Quando consideramos os Órgãos que, no período tratado, alcançaram mais de 100% dos resultados previstos originalmente, notamos tendências importantes. A média do índice

de capacidade burocrática dos Órgãos responsáveis por esses Órgãos é de 0,31 e a média de capacidade política, 0,21. No geral, esses Órgãos galgaram um índice de capacidades de 0,52. Já quando consideramos o caso oposto, isto é, de Órgãos cujo resultado final alcançado ficou abaixo de 40% das expectativas e previsões dos gestores, tanto a média de capacidade burocrática, quando a média de capacidade política, caem, respectivamente, para 0,24 e 0,15. O valor geral vai a 0,39.

Essa diferença nas médias nos fornece dicas importantes de que, embora, no geral, exista, atualmente, uma associação inversa entre capacidades políticas e burocráticas no âmbito dos Órgãos, parece que, na gestão efetiva dos Órgãos, existe dada complementaridade entre as ambas as dimensões. O que os dados da Tabela 7 sugerem é que o alcance de bons resultados em gestão de políticas no governo pode estar, de fato, relacionado tanto à burocracia, quanto à capacidade política do gestor. O fato de ambos os índices variarem conjuntamente e no mesmo sentido, nesse caso, sugere fortemente que o desenvolvimento de ambas as capacidades pode se dar de maneira conjunta, o que pode, a seu turno, determinar as tendências de longo-prazo para a administração pública brasileira.

5.4.1 Análise Inferencial das capacidades burocráticas e políticas

A investigação dessa tendência é importante no sentido de compreendermos melhor essa interconexão aparentemente contraditória entre as capacidades: os Órgãos as associam de maneira inversa a ambas as dimensões, tal como visto na análise de correspondência, mas, ao mesmo tempo, os dados acima tendem a corroborar a hipótese de que sua utilização de maneira conjunta pode incrementar o potencial de melhores resultados na gestão dos Órgãos. Assim, vale a pena investigar e prever a probabilidade média de dado Órgão em apresentar resultados satisfatórios de seus Órgãos, a partir de suas características em termos de capacidades burocráticas e políticas. Como forma de equacioná-lo e, portanto, responder às questões levantadas, esta seção descreve os procedimentos a serem adotados para realização de uma análise inferencial da questão.

Foram construídos três modelos preditivos com base em quatro diferentes fatores de composição. Em todos eles, vale dizer, a variável resposta é binária, concernente ao sucesso em atingir, no âmbito dos Órgãos, resultado de pelo menos 80% do originalmente previsto. Face o caráter da variável dependente, o modelo de regressão escolhido foi o binário logístico, apropriado para situações em que a variável dependente é binária. A regressão logística é uma

técnica estatística que tem como objetivo produzir, a partir de um conjunto de observações, um modelo que permita a predição de valores tomados por uma variável categórica, ou binária, a partir de uma série de variáveis explicativas (Greene, 2009; Wooldridge, 2010). Note-se que não se trata de um modelo linear (como o Modelo de Probabilidade Linear, MPL), dado que a probabilidade estimada deve estar restrita ao intervalo entre 0 e 1.

O modelo logístico para a determinação da probabilidade de dado Órgão em alcançar resultados acima de 80% do previsto nos “i” Órgãos de acordo com suas “j” capacidades é dado por:

- $\ln(P[y_i]/(1-P[y_i])) = f(x_{ji})$

Ou o equivalente:

- $P[y_i] = 1/(1+e^{-f(x_{ji})})$

Onde:

- $f(x_{ji}) = \beta_0 + \beta_1 * x_{1i} + \beta_2 * x_{2i} + \beta_3 * x_{3i} + \beta_4 * x_{4i} + \dots + \epsilon_i$
 y_i = variável dependente, ou *resultados a pelo menos 80% do previsto em Órgãos*;
 β_0 = constante;
 x_{ji} = variáveis independentes, ou, *capacidades políticas e burocráticas*;
 β_j = coeficiente da variável x_{ji} ;
 ϵ_i = erro estocástico.

O modelo capta como cada variável independente x_{ji} contribui para a ocorrência de resultados a pelo menos 80% do previsto nos Órgãos, variável dependente y_i . Permite-se assim prever o risco, ou a probabilidade, de cada Órgão atingir ou não esse grau de resultados de acordo com suas características em termos de capacidades burocráticas e políticas⁷⁶.

O primeiro modelo foi estruturado com base nos indicadores que operacionalizam cada subdimensão das capacidades políticas e burocráticas (Tabela 5). Nesse caso, estamos interessados em saber a contribuição de cada indicador específico para a consecução da variável dependente. Para fins de composição desse modelo, duas estratégias foram adotadas. Em primeiro lugar, buscou-se computar a média das informações de todos os anos para cada Órgão. Assim, no caso, por exemplo, do salário médio dos indivíduos, seu valor se refere à média dos anos de 2004 a 2009 e não apenas à média dos valores de cada ano específico. Nessa mesma linha, se considerarmos a proporção, dentre cada Órgão, de

⁷⁶ Os erros-padrão (*standard errors*) das estimativas estão no Anexo A. A qualidade da predição do modelo será aferida por meio da curva ROC e se encontra no Anexo B. Esse teste mede o quanto da variância que determina a distribuição da probabilidade de ocorrência da participação em instituições tipo 1 está sendo explicada pelas variáveis do modelo proposto. Os testes vão refletir a adequação do modelo e a escolha das variáveis. Se a forma funcional do modelo descreve bem o comportamento dos dados e se as variáveis independentes estiverem bastante correlacionadas com a variável dependente e pouco correlacionadas entre si, o modelo vai ter um bom desempenho nos testes propostos (Greene, 2009).

Programas que utilizam Ouvidorias, estamos considerando, também, a média dos anos de 2004 a 2009 e não, como dito, a média para um determinado ano.

A segunda estratégia adotada para composição do modelo concerne à categorização das variáveis, de maneira a facilitar a interpretação dos resultados. O caráter contínuo dos indicadores foi transformado em categórico tendo por base, para todos os casos, o estabelecimento de *quartis* de pertencimento. Por fim, a última estratégia adotada foi a construção do modelo em blocos. Assim, num primeiro momento, foram calculados os estimadores e seus respectivos exponenciais para o conjunto de indicadores relativos à subdimensão *Corpo Técnico*.

O segundo bloco inclui os indicadores relativos à subdimensão de *Autonomia* e, com base nessa inclusão, faz o recálculo de todos os estimadores. A terceira rodada de interações inclui também a subdimensão de *interfaces não-coletivizadas*, refazendo, na mesma linha, o cálculo dos estimadores. Por fim, o último bloco é o completo, contendo todos os indicadores trabalhados e fazendo o cálculo para todos os estimadores de maneira conjunta. A análise pretende testar significância dos padrões distributivos de percentuais vistos na descrição dos dados.

No Bloco 1, notamos tendências importantes relacionadas às capacidades burocráticas estatais. Primeiramente, no caso do primeiro indicador, de proporção de técnicos da própria carreira, Órgãos que se localizam no último quartil (Q4), i.e., que contam com maior proporção de técnicos nessa situação, têm, em geral, uma razão de chance quase 0,5 maior de obter sucesso no desenvolvimento dos Órgãos do que os casos tomados por referências, concernentes às Órgãos localizadas no primeiro quartil. Isso quer dizer que o “risco” desses Órgãos de obterem maior sucesso no desenvolvimento de seus programas aumenta em cerca de 50% numa situação em que os técnicos sejam, em sua maioria, pertencentes a carreiras da próprio Órgão.

O segundo indicador, referente à proporção de técnicos que podem ser de outras carreiras, mas, ainda assim, trabalharem na temática do Órgão, apresenta tendência semelhante. Nesse caso, comparando o último *quartil* (Q4) com o *quartil* de referência, notamos que apresentar mais técnicos nessa situação confere à Órgão cerca de 11% a mais de chances de incorrer em sucesso nos resultados dos seus respectivos programas. Nesse mesmo sentido, o tempo de permanência dos técnicos no Órgão parece favorecer o alcance desses resultados, muito embora, para esse caso, não se tenha obtido significância estatística.

Tabela 5 – Razões de chance (exponenciais do *beta*) estimados pelo modelo de regressão para a variável dependente *Resultados alcançados nos Órgãos em pelo menos 80% do previsto* – Brasil, 2004 a 2009

Dimensão	Subdimensão	Variável	Categorias		Frequência		Resultados a pelo menos 80% do previsto			
			Quartil	Intervalo	#	%	Bloco 1	Bloco 2	Bloco 3	Bloco 4
Capacidades Burocráticas	Corpo Técnico	Proporção de técnicos envolvidos no Órgão que pertencem a alguma carreira pública que seja especificamente da área temática de execução do projeto	Q1	Até 5,51%	497	25,2	Referência	Referência	Referência	Referência
			Q2	De 5,51% até 11,1%	490	24,9	1,022	0,991	0,963	0,838
			Q3	De 11,1% até 32,3%	487	24,7	0,916	0,861	0,915	0,756
			Q4	De 32,3% até 63,4%	495	25,1	1,457*	1,487*	1,637**	1,835**
		Proporção de técnicos envolvidos no Órgão e que, muito embora não pertençam à carreira específica mais prementemente ligada a esse Órgão, pertencem a alguma outra carreira especializada na temática	Q1	Até 47,7%	491	24,9	Referência	Referência	Referência	Referência
			Q2	De 47,7% até 75,8%	495	25,1	0,879	0,791	0,624***	0,621
			Q3	De 75,8% até 92,4%	488	24,8	1,111*	2,496*	2,154**	2,23**
			Q4	De 92,4% até 96,8%	495	25,1	1,113*	1,2**	1,355***	1,496***
	Tempo em que os técnicos envolvidos em determinado Órgão têm trabalhado não apenas no serviço público, mas na temática do Órgão e, em especial, no próprio Órgão	Q1	Até 10,1%	495	25,1	Referência	Referência	Referência	Referência	
		Q2	De 10,1% até 14,4%	491	24,9	1,136	1,469***	1,588**	1,470	
		Q3	De 14,4% até 16,7%	490	24,9	0,974	1,415	1,46	1,243	
		Q4	De 16,7% até 21%	493	25,0	1,167	1,253**	1,693***	1,685***	
	Proporção de técnicos envolvidos no Órgão que são requisitados de outras agências ou mesmo Órgãos	Q1	Até 3,32%	495	25,1	Referência	Referência	Referência	Referência	
		Q2	De 3,32% até 4,77%	478	24,3	1,114	1,048	1,188	1,130	
		Q3	De 4,77% até 15,7%	503	25,5	0,584***	0,208	0,301	0,323	
		Q4	De 15,7% até 96,4%	493	25,0	0,571***	0,402	0,118	0,027	
	Remuneração média dos técnicos envolvidos no Órgão (R\$)	Q1	Até 4974	496	25,2	Referência	Referência	Referência	Referência	
		Q2	De 4974 até 6059,8	487	24,7	0,652***	0,609**	0,562**	0,601**	
		Q3	De 6059,8 até 7444,3	499	25,3	1,633***	1,603**	2,368*	2,202	
		Q4	De 7444,3 até 10372,71	487	24,7	1,879	1,79	2,309	2,140	
Autonomia	Proporção de técnicos ocupantes de cargos DAS (Direção e Assessoramento Superior), de livre nomeação, que são filiados a partidos políticos	Q1	Até 33,3%	491	24,9	-	Referência	Referência	Referência	
		Q2	De 33,3% até 38,1%	497	25,2	-	1,053	0,986	1,086	
		Q3	De 38,1% até 40,2%	493	25,0	-	0,9	1,114	0,948	
		Q4	De 40,2% até 60,7%	488	24,8	-	0,573**	0,892*	0,696**	
	Proporção de técnicos que trabalham no Órgão que são filiados a partidos políticos	Q1	Até 35,8%	498	25,3	-	Referência	Referência	Referência	
		Q2	De 35,8% até 39,5%	482	24,5	-	0,934	0,863	0,957	
		Q3	De 39,5% até 43,7%	492	25,0	-	0,602**	0,53**	0,627***	
		Q4	De 43,7% até 55,7%	497	25,2	-	0,72*	0,727*	0,816*	

*Sig a 0,001; ** Sig a 0,05; *** Sig a 0,1

Tabela 5 – (continuação)

Dimensão	Subdimensão	Variável	Categorias		Frequência		Resultados a pelo menos 80% do previsto			
			Quartil	Intervalo	#	%	Bloco 1	Bloco 2	Bloco 3	Bloco 4
Capacidades Políticas	Interfaces Não-coletivizadas	Proporção de Órgãos que utilizam Ouvidoria	Q1	Até 13,3%	496	25,2	-	-	Referência	Referência
			Q2	De 13,3% até 24%	496	25,2	-	-	1,121	1,173
			Q3	De 24% até 38,4%	462	23,5	-	-	1,159*	1,785**
			Q4	De 38,4% até 87,5%	515	26,2	-	-	1,557	1,449
		Proporção de Órgãos que realizam Reunião com Grupos de Interesse	Q1	Até 21,4%	490	24,9	-	-	Referência	Referência
			Q2	De 21,4% até 35,7%	492	25,0	-	-	0,823	0,808
			Q3	De 35,7% até 47,8%	452	23,0	-	-	0,929**	1,017
			Q4	De 47,8% até 100%	535	27,2	-	-	0,907**	0,942**
		Proporção de Órgãos que disponibilizam Website ou telefone gratuito para contato	Q1	Até 11,1%	501	25,4	-	-	Referência	Referência
			Q2	De 11,1% até 17,2%	468	23,8	-	-	1,191	0,979
			Q3	De 17,2% até 26%	529	26,9	-	-	1,206***	1,084***
			Q4	De 26% até 60%	471	23,9	-	-	1,266***	1,189***
	Interfaces Coletivizadas	Proporção de Órgãos que realizaram pelo menos 1 Audiência Pública	Q1	Até 0%	588	29,9	-	-	-	Referência
			Q2	De 0% até 10%	388	19,7	-	-	-	1,155
			Q3	De 10% até 18,5%	510	25,9	-	-	-	1,04**
			Q4	De 18,5% até 81,8%	483	24,5	-	-	-	1,018**
		Proporção de Órgãos que realizaram pelo menos 1 Consulta Pública	Q1	Até 0%	635	32,2	-	-	-	Referência
			Q2	De 0% até 7,4%	350	17,8	-	-	-	0,865***
			Q3	De 7,4% até 12,5%	481	24,4	-	-	-	1,19**
			Q4	De 12,5% até 60%	503	25,5	-	-	-	1,292
		Proporção de Órgãos que participaram de Conselhos Gestores pelo menos 1 vez	Q1	Até 6,66%	449	22,8	-	-	-	Referência
			Q2	De 6,66% até 17,8%	547	27,8	-	-	-	1,058**
			Q3	De 17,8% até 32,1%	436	22,1	-	-	-	1,175**
			Q4	De 32,1% até 78,5%	537	27,3	-	-	-	1,227*
Proporção de Órgãos que participaram de Conferencias Tematicas pelo menos 1 vez	Q1	Até 10,3%	447	22,7	-	-	-	0,8		
	Q2	De 10,3% até 32,4%	598	30,4	-	-	-	0,128**		
	Q3	De 32,4% até 43,7%	483	24,5	-	-	-	1,196**		
	Q4	De 43,7% até 59,3%	441	22,4	-	-	-	1,265*		
Total de observações					1969		1969	1969	1969	1969

*Sig a 0,001; ** Sig a 0,05; *** Sig a 0,1

Obs: Os modelos foram estruturados de maneira progressiva, incluindo-se um grupo de variáveis por vez. Considerando como referência as categorias: “Baixa” (até 5,5%) para o indicador 1; “Baixa” (até 47,7%) para o indicador 2; “Baixa” (até 10,1%) para o indicador 3; “Baixa” (até 3,32%) para o indicador 4; “Baixa” (até 4974) para o indicador 5; “Baixa” (até 33,3%) para o indicador 6; “Baixa” (até 35,8%) para o indicador 7; “Baixa” (até 13,3%) para o indicador 8; “Baixa” (até 21,4%) para o indicador 9; “Baixa” (até 11,1%) para o indicador 10; “Baixa” (até 0%) para o indicador 11; “Baixa” (até 0%) para o indicador 12; “Baixa” (até 6,66%) para o indicador 13; “Baixa” (até 10,3%) para o indicador 14; o modelo completo da regressão pode ser descrito pela seguinte equação: $[P/1-P] = B_0 + B_1(\text{indicador } 1) + B_2(\text{indicador } 2) + B_3(\text{indicador } 3) + B_4(\text{indicador } 4) + B_5(\text{indicador } 5) + B_6(\text{indicador } 6) + B_7(\text{indicador } 7) + B_8(\text{indicador } 8) + B_9(\text{indicador } 9) + B_{10}(\text{indicador } 10) + B_{11}(\text{indicador } 11) + B_{12}(\text{indicador } 12) + B_{13}(\text{indicador } 13) + B_{14}(\text{indicador } 14) + U$

A análise do quarto indicador, referente à proporção de técnicos que são requisitados de outros Órgãos, fornece indicações contrárias. Nesse caso, a comparação do último *quartil* com aquele de referência nos mostra que a chance do Órgão obter sucesso nos Órgãos decai (em cerca de 40%) à medida em que a proporção desse tipo de empregado se faz mais presente. Por fim, quando analisamos o salário médio e comparamos o terceiro *quartil* (com significância estatística) com aquele de referência, vemos que a disponibilidade de maiores valores de vencimento tende a incrementar em cerca de 60% a chance de se obter resultados satisfatórios (acima de 80% do previsto) no desenvolvimento dos programas.

O Bloco 2 apresenta a segunda rodada de interações, tendo por base a inclusão dos indicadores relativos à dimensão de *Autonomia*. Nesse caso, nota-se, em primeiro lugar, que todos os indicadores da dimensão anterior, *Corpo Técnico*, mantiveram as tendências apresentadas. A análise do primeiro indicador de autonomia, relativo à proporção de técnicos que ocupam cargos de confiança e que são filiados a partidos políticos, mostra tendência interessante quando se compara o último com o primeiro *quartil* (referência). Órgãos que contam com proporções relativamente altas desse tipo de servidor nos seus quadros têm diminuído em cerca de 40% a chance de obtenção de sucesso no desenvolvimento de seus programas.

Nessa mesma linha, como era de esperar, o indicador seguinte, relativa à proporção geral de técnicos filiados a partidos políticos, também tende a impactar negativamente as chances de obtenção de sucesso nos Órgãos. Nesse caso, a partir da comparação dos extremos dos *quartis*, pode-se dizer que Órgãos que contam em seus quadros com proporções altas de servidores filiados a partidos políticos têm, no geral, diminuídas em cerca de 30% a chance de obtenção de sucesso no desenvolvimento de seus programas. Esses dados são interessante porque tendem a mostrar que, de certa forma, a tendência de ocupação de cargos através de indicações políticas pode repercutir negativamente nas capacidade burocráticas do Estado na implementação de seus projetos e ações em prol do desenvolvimento e de uma maneira geral.

O Bloco 3 apresenta a inclusão, dentre os indicadores já trabalhados, daqueles referentes às interfaces de caráter não coletivizado, cotejando já inicialmente o peso das capacidades políticas no âmbito de ação estatal. O primeiro indicador se refere à proporção de Órgãos que se utilizam de Ouvidorias para contato com a sociedade. Nesse caso, a comparação do terceiro *quartil* (com significância estatística) com o *quartil* de referência demonstra que, quão maior a presença desse instrumento no âmbito da gestão pública,

maiores as chances de se obter sucesso no desenvolvimento dos programas, sendo o incremento médio de chance de sucesso de cerca de 15%.

Já no caso do segundo indicador, relativo à proporção de Órgãos que realizam reuniões estritas com grupos de interesse, os resultados são opostos. O último *quartil*, composto por Órgãos com alta proporção de Programas que se utilizam desse tipo de interface, apresenta diminuição em cerca de 10% da chance de obtenção de sucesso nos resultados em comparação com as perspectivas esperadas. Por fim, quando analisamos o terceiro indicador, relativo à proporção de Órgãos que se utilizam de instrumentos específicos como websites e telefones gratuitos para contato com a sociedade, notamos que quanto maior essa proporção, maiores as chances de obtenção de sucesso nos resultados. Especificamente no caso do último *quartil* (Q4), essas chances aumentam em cerca de 26,6%.

Existe um elemento adicional de interesse no Bloco 3 que se refere ao comportamento dos estimadores dos indicadores das capacidades burocráticas. O acréscimo dos indicadores de capacidades políticas no processo de interação e estimação parece ter recrudescido as tendências observadas anteriormente para o caso das capacidades burocráticas. As razões de chance do primeiro indicador da subdimensão *Corpo Técnico*, por exemplo, passaram de 1,457 no Bloco 1 para 1,537 no Bloco 3, o que representa um incremento de cerca de 10% na chance de obtenção de sucesso já consolidada anteriormente para esse caso. O mesmo se observa para o caso da remuneração média, cuja razão de chance passa de 1,633 (no terceiro *quartil*, que tem significância estatística) para 2,368. Essas diferenças fornecem indícios, ainda que iniciais, acerca do impacto da dimensão de capacidades políticas na gestão e desenvolvimento de Órgãos pelo governo federal.

O último bloco de análise (Bloco 4), refere-se à inclusão da subdimensão de *interfaces coletivizadas* no âmbito dos processos de interação dos estimadores para resultados nos Órgãos de pelo menos 80% do previsto. O primeiro indicador, nesse caso, refere-se à proporção de Órgãos que realizam audiências públicas e, quando observamos o último *quartil*, que se refere àqueles casos com maior proporção nesse sentido, notamos que as chances de se obter sucesso nos Órgãos é acrescida em cerca de 18%. As consultas públicas apresentaram tendência semelhante, sendo que, se considerarmos, o seu terceiro *quartil* (com significância estatística), as chances de obtenção de sucesso são incrementadas em cerca de 19%. Ou seja, quanto maior a proporção de Órgãos que se utilizam desse instrumento, maiores as chances de obtenção de sucesso nos resultados alcançados.

O terceiro indicador se refere à proporção de Órgãos que se utilizam da interface de Conselhos Gestores. Nesse caso, a análise do último *quartil*, aquele com maior proporção de Órgãos nessa situação, revela que há um incremento de cerca de 32% na chance de obtenção de sucesso nos resultados do Órgão. O mesmo pode-se dizer do caso das Conferências Temáticas, já que a análise do seu último *quartil* leva à conclusão da existência de um incremento de cerca de 26,5% nas chances de se alcançar resultados de pelo menos 80% do previsto no âmbito de realização dos programas.

Uma vez mais, o que podemos observar a partir da inserção das interfaces coletivizadas nas interações dos estimadores é o recrudescimento dos estimadores de capacidades burocráticas, tal como observado linhas acima quando da inclusão das interfaces não coletivizadas no processo. Parece que, de maneira geral, a inclusão de capacidades políticas parece fortalecer os efeitos das capacidades burocráticas no desenvolvimento dos Órgãos, especialmente quando consideramos as interfaces de caráter coletivizado. Esse movimento, sugere-se, merece maior investigação.

5.4.1.1 *Estimativa pelas dimensões e subdimensões de capacidades*

O fato de que os estimadores das capacidade burocráticas terem se incrementado a partir da iteração com os estimadores das capacidades políticas é relevante do ponto de vista analítico. Afinal, sugere que a interação de ambos os tipos de capacidades efetivamente leva a melhores resultados em políticas públicas do que a implementação individual de cada qual. Para investigar e qualificar melhor o fenômeno, foram estruturados mais dois modelos de regressão binária logística, mantendo-se exatamente a mesma variável resposta do modelo anterior (resultado de pelo menos 80% do previsto nos Órgãos). Já as co-variáveis foram modificadas em termos de desenho, com fins melhor interpretação do fenômeno.

O primeiro dos modelos se ancora nas subdimensões como sendo, elas próprias, indicadores para avaliação. Assim, cada subdimensão específica das capacidades, sendo *corpo técnico*, *autonomia*, *interfaces não coletivizadas* e *interfaces coletivizadas*, foi transformada numa variável contínua a partir da técnica de construção de índices, bem como dos pesos, entrevistados no início do capítulo. Também seguindo o padrão da modelagem anterior, as variáveis contínuas foram transformadas em variáveis categóricas tendo por base a estruturação de quartis de pertencimento. O modelo estimado nesse caso pretendeu entrever

a significância de cada subdimensão para a composição final dos estimadores de sucesso nos resultados dos Órgãos desenvolvidos (Tabela 6).

Tabela 6 – Razões de chance (exponenciais do *beta*) estimados pelo segundo modelo de regressão para a variável dependente *Resultados alcançados nos Órgãos em pelo menos 80% do previsto* – Brasil, 2004 a 2009

Dimensão	Subdimensão	Categorias		Frequência		Resultados a pelo menos 80% do previsto			
		Quartil	Intervalo	#	%	Bloco 1	Bloco 2	Bloco 3	Bloco 4
Capacidades Burocráticas	Corpo Técnico	Q1	Até 0,21	487	24,7	Referência	Referência	Referência	Referência
		Q2	De 0,21 até 0,25	496	25,2	0,991	1,058	1,066	1,139
		Q3	De 0,25 até 0,31	499	25,3	1,012	0,917**	0,902***	1,017**
		Q4	De 0,31 até 0,43	487	24,7	1,157***	1,191***	1,506***	1,733**
	Autonomia	Q1	Até 0,17	486	24,7	-	Referência	Referência	Referência
		Q2	De 0,17 até 0,19	502	25,5	-	0,701**	0,71**	0,706**
		Q3	De 0,19 até 0,2	486	24,7	-	0,908**	1,095***	1,193***
		Q4	De 0,2 até 0,25	495	25,1	-	1,04*	1,514**	1,51**
Capacidades Políticas	Interfaces Não-coletivizadas	Q1	Até 0,03	474	24,1	-	-	Referência	Referência
		Q2	De 0,03 até 0,03	512	26,0	-	-	1,241	1,208
		Q3	De 0,03 até 0,04	447	22,7	-	-	1,446**	1,418***
		Q4	De 0,04 até 0,09	536	27,2	-	-	1,247***	1,163**
	Interfaces Coletivizadas	Q1	Até 0,05	498	25,3	-	-	-	Referência
		Q2	De 0,05 até 0,09	494	25,1	-	-	-	0,886**
		Q3	De 0,09 até 0,15	484	24,6	-	-	-	1,182**
		Q4	De 0,15 até 0,39	493	25,0	-	-	-	1,356*
Total de observações				1969	-	1969	1969	1969	1969

*Sig a 0,001; ** Sig a 0,05; *** Sig a 0,1

Obs: Os modelos foram estruturados de maneira progressiva, incluindo-se um grupo de indicadores por vez. Considerando como referência as categorias: “Baixa” (até 0,21) para o *Corpo Técnico*; “Baixa” (até 0,17) para *Autonomia*; “Baixa” (até 0,03) para *Interfaces não coletivizadas*; “Baixa” (até 0,05) para *Interfaces coletivizadas*; o modelo completo da regressão pode ser descrito pela seguinte equação: $[P/1-P] = \beta_0 + \beta_1(\text{Corpo técnico}) + \beta_2(\text{autonomia}) + \beta_3(\text{interfaces não coletivizadas}) + \beta_4(\text{interfaces coletivizadas}) + U_i$

O bloco 1 considera a inclusão apenas da subdimensão *corpo técnico* e, nesse caso, observamos que a existência de um melhor corpo técnico, situação concretizada pelo último *quartil* do índice, aumenta em cerca de 15,7% as chances de obtenção de sucesso nos resultados dos Órgãos. O bloco 2 acrescenta à equação a subdimensão de autonomia, sendo que o último *quartil*, concernente o Órgãos com maior proporção de técnicos ditos autônomos, incremento a propensão a se obter sucesso nos resultados dos Órgãos em cerca de 4%. Os blocos 3 e 4 referem-se à inclusão das subdimensões de capacidades políticas no cômputo dos estimadores.

O bloco 3 se refere ao acréscimo da subdimensão de interfaces não coletivizadas. Nesse caso, quando observamos o último *quartil*, referente a Órgãos com maior proporção de Programas que utilizam esse tipo de interface, a chance de obtenção de sucesso nos resultados dos Órgãos é incrementada em cerca de 26%. Ademais, vale a pena notar que, de fato, os estimadores das capacidades burocráticas já sofrem significativamente recrudescimento, como no caso da subdimensão *corpo técnico*, que passa a ter um estimador

de 1,506 ao invés de 1,157 do bloco 1. Por fim, o bloco 4 apresenta a situação de acréscimo das interfaces de caráter coletivizado. Nesse caso, a observação do último *quartil*, referente a Órgãos com maior proporção de Programas que se utilizam desse tipo de interface, incrementa em cerca de 35,6% as chances de obtenção de sucesso nos resultados alcançados pelas atividades.

O interessante a notar a partir também da estruturação do bloco 4 é que os estimadores de capacidades burocráticas se tornam mais fortes. O último *quartil* da subdimensão corpo técnico, por exemplo, passa de 1,157 no bloco 1 para 1,733 no bloco 4. Isso quer dizer que, quando acrescida das capacidades políticas, a *expertise* do corpo técnico consegue como elemento explicativo das chances de sucesso nos Órgãos é aumentada de cerca de 15,7% para mais de 73%. Em outras palavras, estar numo Órgão que tem corpo técnico qualificado, mas não tem capacidade política, aumenta em 15,7% as chances de sucesso dos Órgãos. Já estar em um Órgão que, além do corpo técnico qualificado, conta, também com capacidades políticas, aumenta as chances de sucesso dos Órgãos em mais de 73%. Vide que o mesmo padrão se repete para o caso da subdimensão de autonomia, na qual o estimador passa de 1,04 do bloco 2 para cerca de 1,51 no bloco 4.

O que esses dados nos informam é que, de fato, existe uma tendência de acentuação da importância das capacidades burocráticas estatais quando acrescentadas de capacidades políticas. A relevância desse fato se dá na constatação de que, como vem afirmando diversos autores nos últimos anos (Evans, 2011), apenas o desenvolvimento de capacidades burocráticas pode não ser suficiente para obtenção de melhores resultados em políticas públicas. Os dados apresentados mostram claramente que o desenvolvimento de capacidades políticas tende a ser também relevante nessa linha, inclusive recrudescendo a própria repercussão potencial das capacidades burocráticas.

Como último mote para melhor compreensão desse resultado, foi estruturado um modelo final de regressão binária logística. Esse modelo tem por variável resposta, bem como por desenho geral, a mesma configuração daqueles anteriores. Dessa feita, todavia, as covariáveis são compostas pelos índices criados linhas acima, no início do capítulo, para as capacidades políticas e burocráticas. Da mesma forma que nos casos anteriores, as variáveis contínuas foram transformadas em variáveis categorias através do processo de estabelecimento de quartis de pertencimento. O objetivo do modelo consiste em estimar a

significância de cada dimensão para a obtenção de resultados satisfatórios (de pelo menos 80% do previsto) em políticas públicas (Tabela 7).

Tabela 7 – Razões de chance (exponenciais do *beta*) estimados pelo terceiro modelo de regressão para a variável dependente *Resultados alcançados nos Órgãos em pelo menos 80% do previsto* – Brasil, 2004 a 2009

Dimensão	Categorias		Frequência		Resultados a pelo menos 80% do previsto	
	Quartil	Intervalo	#	%	Bloco 1	Bloco 2
Capacidades Burocráticas	Q1	Até 0,20	491	24,9	Referência	Referência
	Q2	De 0,20 até 0,24	492	25,0	1,164	1,297
	Q3	De 0,24 até 0,30	499	25,3	1,098	1,235**
	Q4	De 0,30 até 0,42	487	24,7	1,147***	1,317***
Capacidades Políticas	Q1	Até 0,08	490	24,9	-	Referência
	Q2	De 0,08 até 0,14	495	25,1	-	1,507
	Q3	De 0,14 até 0,18	487	24,7	-	1,018**
	Q4	De 0,18 até 0,48	497	25,2	-	1,488**
Total de observações			1969	-	1969	1969

*Sig a 0,001; ** Sig a 0,05; *** Sig a 0,1

Obs: Os modelos foram estruturados de maneira progressiva, incluindo-se um grupo de indicadores por vez. Considerando como referência as categorias: "Baixa" (até 0,20) para o *Capacidades Burocráticas*; "Baixa" (até 0,08) para *Capacidades Políticas*; o modelo completo da regressão pode ser descrito pela seguinte equação: $[P/1-P] = \theta_0 + B_1(\text{Capacidades Burocráticas}) + B_2(\text{Capacidades Políticas}) + U_i$

O bloco 1 desse modelo concerne à estimação da dimensão de capacidades burocráticas para o sucesso do resultado dos Órgãos. Nesse caso, a análise do último *quartil*, referente aos Órgãos com melhor pontuação em termos de burocracia, mostrou que há um incremento médio de 14,7% para esse processo. Ou seja, Órgãos cujas quais foram melhor pontuadas em termos de capacidades burocráticas tem chances quase 15% maiores de obtenção de sucesso nas suas ações e atividades do que Órgãos com baixa pontuação nesse quesito. Esse resultado é interessante do ponto de vista da gestão, já que demonstra claramente que melhores capacidades burocráticas tendem a resultar em melhores resultados para as políticas públicas de uma maneira geral.

O bloco 2 se caracteriza pelo acréscimo da dimensão de capacidades políticas na equação de regressão. Nesse caso, notamos que Órgãos que melhor pontuaram nesse quesito, localizadas no último *quartil* da dimensão, tem um incremento de cerca de 48,8% nas chances de obtenção de melhores resultados nos seus respectivos Órgãos. Esse resultado é interessante porque mostra claramente que as capacidades políticas importam para o desenvolvimento da administração pública de uma maneira geral. Ademais, importa notar que, com o acréscimo da dimensão de capacidades políticas, o estimador das capacidades burocráticas passou de 1,147 para 1,317. Ou seja, Órgãos que contam apenas com capacidade burocráticas fortes tem um incremento de chance de cerca de 15% na obtenção de melhores

resultados nos seus Órgãos, sendo que esse incremento passa para quase 32% nos casos em que esses Órgãos desenvolvem, também, capacidades políticas fortes.

5.5 Capacidades políticas e burocráticas: inter-relações

Como compreender a relação entre capacidades burocráticas e políticas no âmbito da gestão pública governamental? As evidências trazidas à baila nesse capítulo sugerem que não apenas existe uma relação de complementaridade entre ambas as capacidades, mas que, principalmente, parece que ambas tendem a se reforçar mutuamente. De maneira geral, como visto, entre 2004 e 2009, houve um aumento significativo da capacidade burocrática dos Órgãos governamentais, passando, dentro a escala do índice aqui construído, de 0,21 para 0,28. Esse crescimento é importante porque esse tipo de capacidade está ligado, como visto, não apenas à *expertise* dos gestores para lidar com as políticas públicas, mas, também, com sua autonomia no âmbito do processo. Assim, não é difícil afirmar que, no período considerado, a administração pública federal brasileira tem ficado cada vez mais especializada e autônoma. Em segundo lugar, observou-se também uma variação importante das capacidades políticas dos Órgãos. Nesse caso, pode-se dizer que o governo federal tem se aberto cada vez mais ao diálogo com a sociedade na gestão das políticas, tendo por base os diversos desenhos e tipos de interfaces sócio-estatais, notadamente de caráter não-coletivizado e coletivizado.

Em seu conjunto, foi possível observar que as capacidades parecem se contrapor: Órgãos com maior capacidade burocrática tendem a ser aqueles com menor capacidade política e vice-versa, tal como visto na análise de correspondência estruturada. Todavia, quando passamos a analisar a correlação de ambas as capacidades em termos de apresentação de resultados, notamos que sua combinação tende, na verdade, a incrementar o potencial dos Órgãos de chegar a resultados positivos no âmbito de seus respectivos Órgãos. Ademais, tal como mostrado nos modelos inferenciais, fica claro que a presença da dimensão de capacidades políticas tende a reforçar (e não o contrário) as próprias capacidades burocráticas dos Órgãos (e vice-versa).

A consecução desses resultados parece, pelo menos a princípio, corroborar a hipótese de pesquisa aqui trazida à baila. Afinal, de fato, Órgãos que foram capazes de combinar ambos os tipos de capacidades tenderam a apresentar melhores resultados em políticas públicas. E essa tendência se revela, na verdade, como um padrão, se considerarmos os estudos

inferenciais realizados. Dentre o período de tempo aqui considerado, vimos que, todavia, nem todas os Órgãos foram capazes de desenvolver ambas as capacidades. Lidando em conjunto, foi possível classificar os Órgãos dentre suas respectivas capacidades ao longo do tempo. O que se observou foi que, em determinados casos, houve incremento de capacidades políticas e burocráticas. Já em outros casos, houve, na verdade, estagnação, via de regra com base num determinado tipo de capacidade. Por fim, vimos também casos em que houve, na verdade, piora das capacidades – e, portanto, pode-se dizer, piora na prestação de serviços e apresentação de resultados.

A grande pergunta que resta a ser respondido desse processo concerne em saber justamente o que determina essa variação nas capacidades institucionais dos Órgãos estatais. O próximo capítulo pretende lidar com essa questão através de uma análise mais aprofundada e comparativa de três experiências de gestão pública caracterizadas por diferentes capacidades seguindo o esquema do Gráfico 8: por um lado, o MDS o MEC, os quais, em 2004, estavam categorizados no quadrante 3, de baixas capacidades burocrática e política, mas, em 2009, já estavam no quadrante 2, de altas capacidades burocrática e política; e, por outro lado, o MINA e o ME, os quais, durante boa parte do período, ficaram localizado no quadrante de número 3.

CAPÍTULO 6 – APROFUNDANDO AS CAPACIDADES ESTATAIS: COTEJANDO BUROCRACIA E POLÍTICA COMO AÇÃO

Existem variações importantes no desenvolvimento de capacidades burocráticas e políticas pelos Estados. A maior delas, pode-se dizer, refere-se a uma aparente contradição: por um lado, essas capacidades podem ser construídas de maneira independente, tal como tem ocorrido no caso do Brasil nos últimos anos; mas, ao mesmo tempo, também como demonstrado no caso do país, quando seu desenvolvimento se dá de maneira conjunta, existe não apenas um reforço mútuo entre ambas, mas, também, maiores potenciais de se atingir resultados satisfatórios no âmbito das políticas e ações. Diferentes Órgãos tem sido capazes de, ao longo do tempo, promover, com diferentes intensidades e sentidos, ambas as capacidades. Isso, no Estado brasileiro, gerou casos de Órgãos federais que variaram desde aqueles que conseguiram desenvolvê-las conjuntamente, até aqueles que não conseguiram incrementar nenhuma delas. A grande indagação que essa variabilidade levanta concerne em saber quais os mecanismos principais envolvidos na sua conformação no âmbito de tais Órgãos.

Esse capítulo se dedica a investigar essa questão. Por que alguns Órgãos foram capazes de desenvolver ambos os tipos de capacidades, ao passo que outros não conseguiram recrudescer um deles sequer? Qual(is) fator(es) está(ão) associado(s) a essa diferenciação? O estudo de casos específicos, realizado de maneira mais aprofundada, pode ajudar a esclarecer a questão. A metodologia de estudo de casos tem ajudado a responder importantes questões nas pesquisas empíricas no âmbito das ciências humanas, especialmente pelo seu foco em aspectos específicos, aprofundados e detalhados dos fenômenos trabalhados (Greene *et al*, 2009). Em especial, nessa linha, o capítulo promove um estudo comparativo aprofundado entre diferentes Órgãos, buscando cotejar variáveis e nuances capazes de fornecer dicas acerca dos diferentes potenciais para o desenvolvimento das capacidades políticas e burocráticas.

Para além dessa breve introdução, o texto se organiza em mais quatro seções. A primeira seção é dedicada a uma breve explanação de como a metodologia de estudos de casos está sendo aplicada aqui. Nesse caso, realiza-se, em primeiro lugar, não apenas a escolha efetiva de casos para análise, mas, também, a justificativa para tanto. Logo em seguida, estabelece-se as principais estratégias analíticas para o seu estudo efetivo. A segunda seção tem caráter descritivo analítico dos Órgãos a serem analisados, contendo um histórico de

desenvolvimento institucional daqueles elegidos para análise, bem como a esquematização de seus respectivos desenhos institucionais. Essa visão histórica é importante porque pode fornecer dicas acerca dos percursos institucionais que levaram cada qual à situação atual na qual se encontram em termos de potenciais políticos e burocráticos.

Em adição, a seção faz uma análise comparativa efetiva dos Órgãos, tendo por base o esquema analítico da primeira seção. Nesse caso, são observadas as principais variáveis e indicadores relativos à operacionalização das capacidades políticas e burocráticas e como se dá sua variação para os diferentes casos. Sugere-se que Órgãos que conseguiram maior potencial de desenvolvimento dessas capacidades tenham uma distribuição diferente desses ativos do que aqueles que contam com baixo potencial nessa linha. Isso fornece margens para se pensar a existência de distintos mecanismos institucionais operando no âmbito desses Órgãos, que podem ter origem no seu próprio desenvolvimento histórico e que vem condicionando seus potenciais políticos e/ou burocráticos.

A terceira seção busca demonstrar, tendo por base Programas específicos desenvolvidos por cada Órgão, a relação entre desenvolvimento das capacidades estatais e potencial de geração de resultados satisfatórios e positivos na gestão de políticas e ações. Nesse caso, busca-se corroborar as relações de causalidade encontradas no capítulo anterior entre as capacidades estatais e resultados em políticas públicas, demonstrando, de maneira mais aprofundada, quais os fatores envolvidos no seu próprio estabelecimento. Ou seja, dada a conformação dessas causalidades, como explica-las em termos analíticos? A quarta seção é dedicada às considerações finais.

6.1 O foco na variabilidade de capacidades: estudos de caso

A metodologia de estudo de caso tem sido utilizada de maneira recorrente nas ciências de uma maneira geral (Yin, 2001). Especialmente no caso das ciências humanas, sua utilização pode ser observada ainda com mais frequência, dada a própria natureza do objeto de estudo das disciplinas correlatas. Em termos gerais, o estudo de caso consiste na análise aprofundada de determinado fenômeno, cotejando suas principais características, segundo pressupostos teóricos elegidos pelo pesquisador. A peculiaridade do objeto de estudos das ciências humanas reside basicamente na dificuldade de controle do próprio ambiente de estudo, dificultando a interposição de causalidade às variáveis e elementos presentes no cenário de observação (Greene *et al*, 2009).

A utilização da metodologia no trabalho se dará com objetivo de cotejar as principais variáveis capazes de explicar o potencial de diferentes Órgãos governamentais em desenvolver capacidades políticas e burocráticas. Para tanto, o primeiro passo consiste justamente na escolha dos casos para análise. Por um lado, a literatura sobre capacidades burocráticas já vem se debruçando sobremaneira nos principais fatores ligados ao desenvolvimento desse ativo pelos Órgãos governamentais. A ideia de *autonomia* e *parceria* de Evans (1995) é singular nesse sentido e fornece uma visão geral do caráter dessa literatura, tal como visto nos capítulos 1 e 2 dessa Tese. Por outro lado, evidências importantes também vem sendo coletadas e analisadas no âmbito das capacidades políticas, seja nos estudos sobre *accountability* e *responsiveness* (Peruzzotti, 2009), seja nos estudos sobre participação política e social (Avrizer, 2012), tal como visto nos capítulos 3 e 4 do trabalho.

Dado esse estado da arte, assim, podemos dizer que já existem estudos sendo devidamente conduzidos no que tange aos arranjos institucionais que contam ou com alta capacidade burocrática, ou com alta capacidade política. Buscamos aqui a conformação de uma análise que seja capaz de aglutinar ambos os tipos de capacidades e que nos forneça evidências capazes de fortalecer as correlações já vistas no capítulo anterior. Nesse sentido, é importante utilizarmos uma estratégia comparativa para o estudo de caso que se concentre naqueles tipos ainda supostamente pouco explorados pela literatura. Nesse caso, estamos interessados em comparar, por um lado, Órgãos que foram capazes de desenvolver altas capacidades políticas e burocráticas e, por outro lado, Órgãos que não foram capazes de desenvolver sequer um tipo dessas capacidades. Se considerarmos o esquema de profusão dessas capacidades visto no Gráfico 11 do capítulo anterior, não é difícil perceber os casos mais emblemáticos a serem tomados por objeto de estudo aqui (Quadro 6).

Quadro 6 – Condição de desenvolvimento institucional dos Órgãos eleitos para análise, segundo ano de observação – Brasil 2004/2009

	Condição Institucional	
	2004	2009
MDS	Baixa capacidade burocrática	Alta capacidade burocrática
MEC	Baixa capacidade política	Alta capacidade política
MINA	Baixa capacidade burocrática	Baixa capacidade burocrática
ME	Baixa capacidade política	Baixa capacidade política

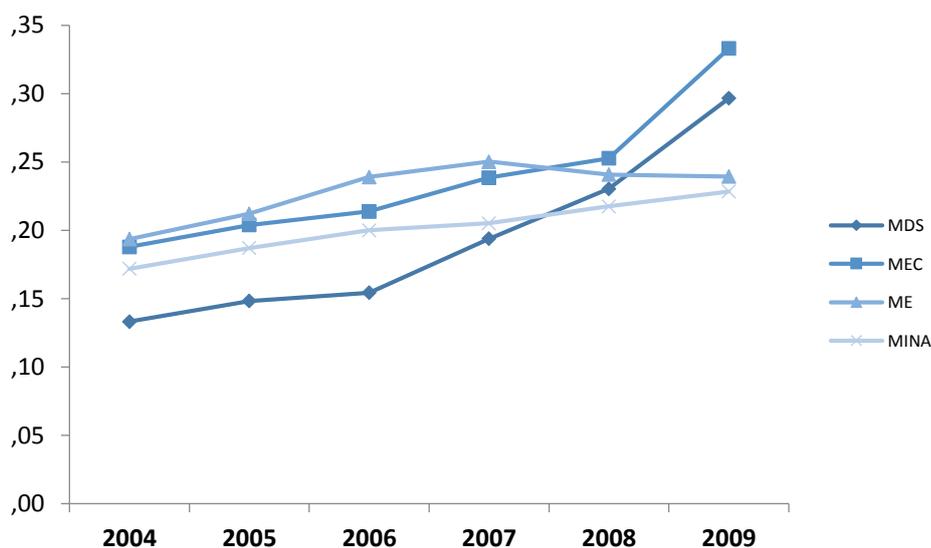
Fonte: elaboração própria

Por um lado, no caso dos Órgãos com altas capacidades burocrática e política, elegeamos para análise dois casos caracterizados dessa forma no ano de 2009, quais sejam, o

MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) e o MEC (Ministério da Educação). Como visto no capítulo anterior, ambos se localizavam, em 2004, no quadrante de pior performance em termos de capacidades (sendo baixas capacidades políticas e burocráticas), mas, ao longo do tempo, foram capazes de recrudescer tais capacidades, chegando em 2009 no melhor quadrante de análise. Por outro lado, elegemos para estudo dois casos de Órgãos que não foram capazes de promover tal movimento: o MINA (Ministério da Integração Nacional) e o ME (Ministério dos Esportes). Ambos também estavam localizados no pior quadrante de capacidades em 2004, mas, ao longo do tempo, tenderam a permanecer nessa condição, exatamente aquela a qual alçaram em 2009.

A análise dos índices de capacidades dos Órgãos pode nos fornecer melhores indicações desses movimentos. No caso da capacidade burocrática, por exemplo, notamos que, em 2004, todos estavam em patamares de fato similares no cômputo do índice, com uma média geral de 0,17 (Gráfico 15). O único caso de certa forma destoante era o MDS, que estava com um índice de cerca de 0,13, relativamente abaixo da média do grupo. O importante a se notar, todavia, é que claramente as capacidades burocráticas dos Órgãos aqui elegidos para análise eram muito parecidas em 2004.

Gráfico 15 - Evolução do índice de capacidade burocrática para os Órgãos selecionados na análise – Brasil, 2004/2009



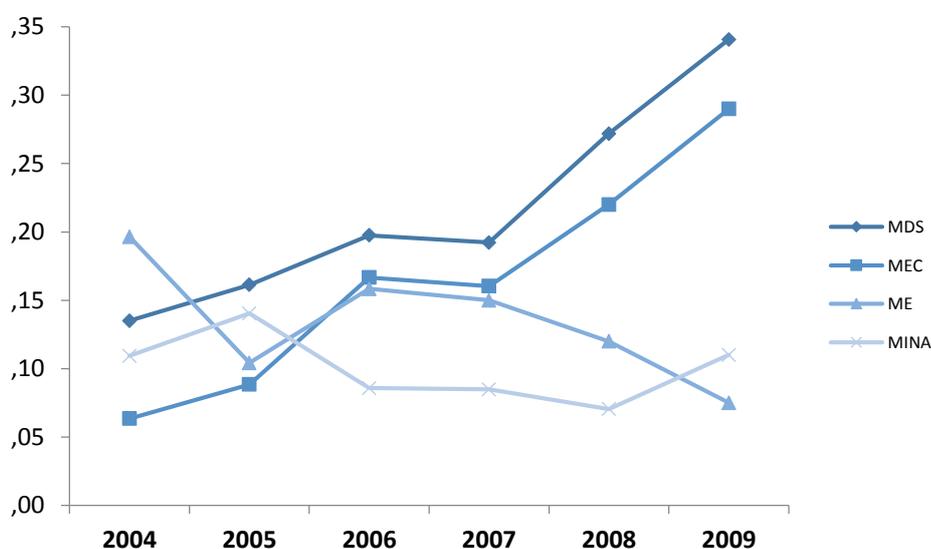
Fonte: Servidores Federais CGU; Filiações Partidárias TSE; SigpPlan MPOG.

Ao fim do período analisado, no ano de 2009, notamos que a situação dos Órgãos variou de maneira importante. Tanto o MDS, quanto o MEC, foram capazes de lograr índices acima de 0,3, o que implica que eles quase dobraram, no período, suas respectivas

capacidades burocráticas. A seu turno, quando analisamos os demais Órgãos, MINA e ME, notamos que, embora tenham tido também acréscimo de capacidade burocrática no período, sua variação foi bem menor. Nesse caso, ambos chegam em 2009 com uma média do índice de capacidade burocrática de cerca de 0,23. O interessante a se notar no conjunto dos Órgãos é que todos foram capazes melhorar esse tipo de capacidade, mas MDS e MEC foram capazes de fazê-lo com maior vigor.

Análise e variações similares podem ser concretizadas para o caso do índice de capacidade política (Gráfico 16). Nesse caso, no ano de 2004, os Órgãos se encontravam em posições bem mais distantes do que aquela observado para o índice de capacidades burocráticas. O Órgão com maior capacidade política nesse ano era o ME, com valor de 0,19, seguido de MDS, com valor de 0,14, logo após MINA, com 0,11 e, por fim, o MEC, com valor de 0,06. Assim, em 2004, podemos dizer da existência de significativa variabilidade na distribuição do índice de capacidade política para os Órgãos analisados.

Gráfico 16 - Evolução do índice de capacidade política para os Órgãos selecionados na análise – Brasil, 2004/2009



Fonte: Servidores Federais CGU; Filiações Partidárias TSE; SigPlan MPOG.

Já em 2009, podemos notar situação bastante diferente daquela do ano de 2004, uma vez que se constata distinções significativas nos valores apresentados por cada Órgão. O MDS e o MEC, por exemplo, claramente foram capazes de recrudescer suas respectivas capacidades políticas ao longo do período estudado. Especialmente a partir do ano de 2007, parece haver um movimento importante nesse sentido, sendo que, em 2009, ambos compilam um valor médio para o índice de capacidade burocrática de cerca de 0,31. Ou seja, esses Órgãos

praticamente dobraram essa capacidade no período considerado. Já nos demais casos, observamos situação contrária. O ME, por exemplo, compila para o ano de 2009 um valor do índice menor do que aquele observado em 2004 (sendo 0,2 em 2004 e 0,09 em 2009). Já o MINA teve um fortalecimento ínfimo de sua capacidade política, passando de 0,11 em 2004 para 0,14 em 2009.

A observação dessas variações para os índices de capacidades burocrática e política dos Órgãos aqui analisados fornece dicas importantes de elementos a serem melhor estudados em suas respectivas atuações. Em especial, importa notar que, ao longo do período estudado, parece ter havido dada uniformidade no recrudescimento das capacidades burocráticas, ainda que notando-se, vale dizer, variações de intensidade dentre os casos analisados. Todavia, quando observamos o índice de capacidades políticas, parece haver um padrão muito mais heterogêneo entre os Órgãos: ao passo que alguns foram capazes de aumentar significativamente essa capacidade (MDS e MEC), outros foram incapazes de fazê-lo (MINA e ME).

O questionamento que essa diferença dos casos levanta concerne em saber os motivos que levaram esses quatro Órgãos a saírem de uma situação similar em 2004 em termos de capacidades políticas e burocráticas mas, no último ano, restarem em situação tão diferenciada. A questão contém, em si, valioso potencial analítico em função de pelo menos dois fatores que lhe caracterizam. Em primeiro lugar, os casos analisados estavam submetidos a um contexto sócio-político e macroeconômico similar, já que foram desenvolvidos pelo mesmo governo, tendo por base as mesmas restrições econômicas gerais e, claro, o mesmo arranjo político geral conformado à época. Em segundo lugar, a despeito desse cenário relativamente “controlado” para análise, mister reconhecer que cada área esteve (e está) submetida a questões deveras específicas e que lhes impõem, cada qual, constrangimentos distintos, como no caso de suas respectivas legislações e peças normativas reguladoras.

6.2 Analisando o desenvolvimento institucional dos Órgãos

Dadas essas considerações, para a promoção dessa investigação vale a pena traçar uma estratégia analítica capaz de captar essas idiosincrasias e similitudes relacionadas aos Órgãos em questão. Nessa linha, importa investigar com maior acuidade o próprio histórico de desenvolvimento institucional desses casos. Esse histórico pode fornecer dicas importantes sobre os principais movimentos que levaram à própria criação de cada qual e, com isso,

tendente a determinar o seu desenvolvimento futuro. Para levá-la a cabo, pelo menos três parâmetros gerais de análise serão considerados.

- **Parâmetro Corporativo:** relacionado ao desenvolvimento institucional do Órgão, especialmente em termos de aquisição de ativos ligados à capacidade burocrática, como composição e caracterização de um corpo técnico próprio;
- **Parâmetro Societal:** relacionado à interação entre movimentos de cunho social em áreas de políticas públicas específicas e o desenvolvimento institucional do Órgão, assim como às relações institucionais que este último estabelece com interfaces sócio-estatais específicas, como Conselhos Gestores, Conferências Temáticas, dentre outros, ao longo de sua história;
- **Parâmetro normativo:** relacionado às regras e normativas gerais que guiaram o desenvolvimento do Órgão, especialmente em termos de constrangimentos de ações e configurações de sistemáticas de funcionamento.

A adoção desses parâmetros de análise se dará de maneira a entrever as principais condicionantes e capacidades desenvolvidas pelos Órgãos, tendo por base seus respectivos históricos de desenvolvimento. Sugere-se que suas capacidades atuais sejam, na verdade, muito mais resultantes desse processo histórico de conformação institucional, do que fruto de situações específicas e/ou pragmáticas que lhes teriam por objeto de transformação e mudança. De fato, a análise histórica pode ser, enfim, útil para nos apontar as principais variáveis que levaram à conformação atual de cada qual, bem como fornecer indícios de suas conformações futuras. É importante entrevermos, nesse sentido, separadamente a história e os principais desenhos dos Órgãos, para que possamos, logo após, analisá-los conjuntamente.

6.2.1 O histórico de desenvolvimento do MDS

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) surgiu no ano de 2004, no início do primeiro governo Lula. Sua conformação se deu a partir de um movimento muito mais amplo de institucionalização da política de assistência social no Brasil, recrudescido, pode-se dizer, a partir da promulgação da Constituição de 1988. Pode-se dizer que a política de Assistência Social do Brasil começa a ser concretizada já nos primeiros anos imediatamente posteriores à promulgação da Carta Magna, através, basicamente, da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) - em 1990 - e da promulgação da

Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) - em 1993 (Sposati, 2009; Alves e Bruno, 2006). Até 1988 a maior parte dos direitos sociais no Brasil aplicava-se a segmentos profissionais da população e, além disto, a assistência social carecia de uma estrutura permanente de ação no território. A vigência de direitos sociais universalmente aplicáveis desde então e, portanto, de estruturas de ação social permanentes, implicaram premência na constituição e existência de uma infra-estrutura administrativa de políticas sociais permanentes colocadas à disposição dos indivíduos (Rosanvallon, 1990).

Durante praticamente toda a década de 1990, a LOAS e o ECA foram os documentos básicos que guiaram as ações interventivas na área social. Pode-se dizer que são duas as principais características das ações interventivas do período. Em primeiro lugar, abordagens voltadas com grande peso à perspectiva de combate à pobreza e às exclusões socioeconômicas de uma forma geral. São ilustrativas, neste sentido, as diversas campanhas contra a fome e o aumento do número de ONGs na área no Brasil na época. Uma segunda característica das políticas do período corresponde à focalização no cuidado do indivíduo ou de grupos sociais específicos. Observa-se que as ações de cuidado conferem pequeno peso às condições contextuais e seus impactos nas próprias ações de assistência, considerando basicamente o indivíduo como objeto de ação (Cunha, 2008).

Vale dizer que, ao longo de toda essa década, o Estado brasileiro de certa forma optou por não assumir diretamente os custos específicos de elaboração e tratamento da Assistência Social como campo de políticas públicas (Santos, 2003). O que se observa nessa época é um fenômeno de significativa ampliação do número de ONGs e entidades do terceiro setor atuando no país em temáticas diversificadas. O papel do governo federal, à época, tendeu a ficar restrito a um tipo de ação de legitimação das ações dessas entidades. Àquelas já estruturadas e que efetivamente desempenhavam um papel importante no desenvolvimento social no país, como as ações do famoso sociólogo Betinho, ou, ainda, as ações de Zilda Arns, além, é claro, de outros, recebiam um selo de qualificação do governo federal que lhes permitia transferência de recursos e manutenção de suas atividades através do financiamento público.

Pode-se dizer que, neste momento, que condiz, principalmente, com os governos FHC, não era preocupação a estruturação de um sistema de políticas públicas para a produção de políticas governamentais próprias na área de Assistência Social. Apenas no final do seu segundo mandato, por exemplo, FHC postulou o fortalecimento de dois importantes

programas sociais do próprio governo, que foram o extinto Agente Jovem (hoje Projovem) e a criação do programa de Bolsas, como o Bolsa Escola (as quais, hoje, foram consolidadas no programa Bolsa Família).

No final da década de 1990, já no ano 2004, o Brasil “inaugura” um período relativamente novo de sua política de Assistência Social, ao consolidar a PNAS (Política Nacional de Assistência Social) e a NOB-SUAS (Normal Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social). A PNAS determina especificamente a criação do SUAS, o Sistema Único de Assistência Social, cuja operacionalização é regulamentada pela NOB-Suas, em 2005. O Suas prevê uma estrutura de atendimento muito mais baseada numa perspectiva multidimensional e multicausado de vulnerabilidade social do que as políticas executadas ao longo da década de 90. As políticas sociais passaram a ser desenhadas com intuito não apenas de combater, mas também de evitar a instalação de situações de extrema pobreza.

Os objetivos da área expandem-se tanto para o campo da garantia de renda, como para a oferta de serviços voltados à socialização, à integração, ao desenvolvimento de autonomia e defesa e à proteção em situação de violação de direitos, como nos casos de violência, abandono ou trabalho infantil (Jaccoud et al, 2009). Neste entremeio, busca-se afirmar, ademais, o caráter universal das políticas, lembrando que o indivíduo está, quase sempre, integrado a uma organização familiar e, por isso, todo o trabalho interventivo deve abarcar esta instituição como um todo. As multidimensionalidade e multicausalidade do conceito de vulnerabilidade social implicava reconhecer que tal situação estaria atrelada não somente ao indivíduo e sua perspectiva de inserção social, mas, principalmente, aos condicionantes de seus comportamento e condições de vida.

Nos últimos anos, portanto, diferentemente da década de 1990, as políticas de Assistência Social têm sido desenhadas e implementadas com vistas a abarcar o indivíduo e seu próprio contexto de vivência. As vulnerabilidades têm sido compreendidas muito mais do que simples questões focalizadas, mas, antes, baseadas em fatores multidimensionais, exigindo, por isso, respostas multidimensionais. Essas políticas interventivas previstas de forma geral na Constituição, assim, segundo as disposições adotadas, devem pautar o desenvolvimento social sob uma perspectiva muito mais ampla do que somente aquela relativa ao repasse de renda. Se a pobreza é um fenômeno multidimensional, as ações que pretendem lidar com o fenômeno devem ser desenhadas exatamente dessa forma: de maneira polissêmica. Este é, pode-se dizer, um dos atributos essenciais de qualquer tipo de

política que pretenda trabalhar a temática das vulnerabilidades sociais de uma forma geral (Coelho, 2008).

Apenas recentemente, assim, com os esforços de institucionalização da Assistência Social através da estruturação do SUAS e das iniciativas em seu âmbito, como os CRAS, CREAS, PETI, dentre outros, que o governo brasileiro tem arcado diretamente com os custos de uma efetiva mobilização governamental em prol do desenvolvimento social. Afinal, a política hoje consiste não apenas na chancela às atividades de determinadas ONGs ou, ainda, na manutenção de alguns programas federais, mas, antes, no fortalecimento de todo um sistema governamental capaz de abarcar as necessidades e complexidades envolvidas na temática das vulnerabilidades sociais.

O desenvolvimento do SUAS, pode-se dizer, constitui um marco na institucionalização da área, especialmente porque prevê uma perspectiva de descentralização das responsabilidades. Estado e municípios têm papel ativo na gestão dos programas, inclusive no tocante ao seu financiamento. A ideia de existência do co-financiamento de alguns programas é fruto não somente da dificuldade de obtenção e/ou geração de fontes para suprir as necessidades financeiras da proteção social, mas tem raízes profundas na perspectiva de descentralização administrativa e co-responsabilização que embasa todo o arcabouço interventivo da Assistência Social no país. Se é verdade que as atividades na área têm sido intensificadas, é também verdade que os custos de manutenção também cresceram, tanto na esfera financeira, quanto nas esferas de recursos humanos e físicos.

A gestão dos programas sociais, assim, tem exigido cada vez mais competência e capacidades dos gestores para lidar com um contexto que congrega demanda reprimida – relativamente às necessidades das vulnerabilidades sociais, isto é, da pobreza em suas diversas dimensões – e restrição orçamentária para elaborar programas e políticas que a atendam. Neste contexto, pode-se afirmar que políticas públicas direcionadas à área só lograrão sucesso efetivo caso, factualmente, prezem suas bases e condicionantes ao alcance de eficiência, eficácia e efetividade, tal como no caso das ações de planejamento e, principalmente, de monitoramento/avaliação de processos.

Nesse sentido, outro aspecto que merece ser ressaltado como variável independente em relação às possibilidades de intervenção do poder público no âmbito do desenvolvimento social concerne às restrições orçamentárias com as quais os governos têm que lidar. De fato, se pegarmos dados sobre os gastos na área social do governo federal nos últimos anos,

podemos observar um aspecto evolutivo, principalmente a partir do governo Lula e a atribuição, a partir de 2004, de um orçamento próprio ao então criado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Dados do IPEA (2008) revelam que, entre 1995 e 2005, o gasto do governo federal com a área social aumentou cerca de R\$ 132 bilhões, passando de R\$ 179,8 bilhões para R\$ 321,4 bilhões, já descontada a variação da inflação. Isso significa um aumento de 74% nos gastos sociais pelo governo federal. Além disso, dentre esse aumento, é destacada a área específica da Assistência Social, que congregou um crescimento significativo na participação de gastos do PIB, passando de 0,08% para 0,83% no período⁷⁷.

Além da expansão dos gastos na área, é importante destacar, também, as transformações institucionais pelas quais a gestão das políticas sociais tem passado, tendo por base a situação do MDS entre os anos de 2004 e 2009 (Tabela 8). A proporção de técnicos envolvidos que, muito embora não pertencentes a uma carreira específica do Órgão, logravam trabalhar numa carreira especializada na temática, saltou de aproximadamente 8% em 2008 para quase 35% em 2012, ou seja, um aumento de 27 pontos percentuais. Além disso, o tempo médio de envolvimento dos técnicos não apenas no Órgão, mas, na área temática, também subiu, passando de aproximadamente 5 anos em 2004 para quase 10 anos em 2009. Ou seja, cresceu a proporção de técnicos experientes trabalhando no MDS ao longo do tempo.

Outro aspecto que merece destaque concerne às interfaces sócio-estatais utilizadas pelo Órgão no âmbito de gestão de seus programas. Em 2004, por exemplo, nenhum programa ainda havia sido submetido a Audiências públicas ou mesmo Consultas Públicas. Já em 2012, a proporção daqueles que se utilizavam de ambas as interfaces era de, em média, 48% do total de programas. O mesmo ocorreu no caso das Conferências Temáticas, sendo que, em 2012, quase 60% dos programas já haviam sido objeto de pauta de pelo menos 1 evento desse tipo. Por fim, no caso dos Conselhos Gestores, em 2004 praticamente 33% dos programas já haviam sido objeto de pauta de reuniões e deliberações, especialmente em função do desenvolvimento progressivo da área, tal como discutido. Já em 2012, esse

⁷⁷ Não obstante, ainda não fica claro, a partir das constatações ao longo dos anos, qualquer perspectiva de aumento e/ou mesmo diversificação de fontes de financiamento para estas áreas. Pelo contrário. Apenas como ilustração, a CPMF, criada no final dos anos 90 com fins de custear o sistema público de saúde no país, não teve renovação e foi extinta em 2006. Além disso, foi significativo os esforços do governo Lula, por exemplo, em alavancar o programa Fome Zero através da estruturação de todo um aparato burocrático baseado em potenciais doações por parte da sociedade. A Constituição de 88 estabeleceu um patamar de vinculação de dispêndio de 40% de todas as contribuições de caráter social especificamente para a área de Assistência Social e, considerando o crescimento da carga tributária nos últimos anos, prever-se-ia um aumento significativo no montante de recursos disponíveis à área.

percentual passa para mais de 71%, ou seja, mais do que dobrou a proporção de programas do Órgão submetidos a escrutínio público.

Tabela 8 – Aspectos de Capacidades burocráticas e políticas do MDS – Brasil, 2004/2009

Dimensão	Categoria	Variável / Indicador	Anos (%)		
			2004	2009	
Capacidades Burocráticas	Corpo Técnico	Proporção de técnicos envolvidos no Órgão que pertencem a alguma carreira pública que seja especificamente da área temática de execução do projeto	0,26	2,33	
		Proporção de técnicos envolvidos no Órgão e que, muito embora não pertençam à carreira específica mais prementemente ligada a esse Órgão, pertencem a alguma outra carreira especializada na temática	7,94	34,30	
		Tempo em que os técnicos envolvidos em determinado Órgão têm trabalhado não apenas no serviço público, mas na temática do Órgão e, em especial, no próprio Órgão	4,99	9,84	
		Proporção de técnicos envolvidos no Órgão que são requisitados de outras agências ou mesmo Órgãos	72,07	34,57	
		Remuneração média dos técnicos envolvidos no Órgão	3435,6	7324,4	
	Autonomia	Proporção de técnicos ocupantes de cargos DAS (Direção e Assessoramento Superior), de livre nomeação, que são filiados a partidos políticos	39,52	38,87	
		Proporção de técnicos que trabalham no Órgão que são filiados a partidos políticos	22,96	35,28	
	Capacidades Políticas	Interfaces Não Coletivizadas	Proporção de programas dentro o Órgão que utilizam Ouvidoria	20,00	71,43
			Proporção de programas dentro o Órgão que realizam Reunião com Grupos de Interesse	20,00	71,43
			Proporção de programas dentro o Órgão que disponibilizam Website ou telefone gratuito para contato	13,33	42,86
Interfaces Coletivizadas		Proporção de programas dentro o Órgão que realizaram pelo menos 1 Audiência Pública	0,00	44,29	
		Proporção de programas dentro o Órgão que realizaram pelo menos 1 Consulta Pública	0,00	48,57	
		Proporção de programas dentro o Órgão que participaram de Conselhos Gestores pelo menos 1 vez	33,33	71,43	
		Proporção de programas dentro o Órgão que participaram de Conferencias Tematicas pelo menos 1 vez	0,00	58,57	

Fonte: Servidores Federais CGU; Filiações Partidárias TSE; SiggPlan MPOG.

O que podemos dizer do MDS, em suma, é que consiste num Órgão que chancela e institucionaliza um movimento muito mais amplo e participativo de concretização da política de assistência social no Brasil, especialmente a partir de 1988. O caráter societal do Órgão parece ter sido determinante de suas próprias estruturas institucionais, especialmente quando a pensamos desde o ponto de vista da capacidade de formulação de políticas públicas para a área. Assim, podemos dizer que essa própria conjuntura de criação do MDS, embasado numa movimentação ulterior da sociedade nos entremeios da área de assistência social e distributiva, fornece-nos pistas sobremaneira valiosas acerca de sua conformação atual em termos de capacidades políticas. As próprias legislações do campo, concretizadas sob a égide

de instrumentos como a LOAS e a NOB-SUAS, tenderam a imprimir ao Órgão uma visão institucional de produção de políticas públicas muito mais voltada à interação com a sociedade e com os movimentos sociais de uma forma geral, tal como visto na previsão de criação de Conselhos Gestores de Políticas e de realização periódica de Conferências Temáticas nos três níveis de governo, tendo por pauta e objeto questões e políticas afetas à área.

Em adição, como visto, ao longo do tempo o Órgão vem enfrentando desafios correlatos à temática e à necessidade melhoria de gestão e administração dos programas, montando um corpo técnico cada vez mais qualificado e capaz de efetivamente se identificar com as políticas por ele produzidas. É sintomático, por exemplo, que já no ano de 2009, através da Lei n. 12.094 de 19 de Novembro, tenha sido criada a primeira carreira específica do MDS, chamada de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS). Essa carreira foi criada em conjunto com o Ministério da Saúde (MS) e prevê atribuições aos servidores afetas especificamente a atividades da assistência social e de políticas distributivas, tal como disposto nos Incisos I a III de seu Artigo 3º.

Art. 3o São atribuições do cargo de Analista Técnico de Políticas Sociais:

I - executar atividades de assistência técnica em projetos e programas nas áreas de saúde, previdência, emprego e renda, segurança pública, desenvolvimento urbano, segurança alimentar, assistência social, educação, cultura, cidadania, direitos humanos e proteção à infância, à juventude, ao portador de necessidades especiais, ao idoso e ao indígena, que não sejam privativas de outras Carreiras ou cargos isolados, no âmbito do Poder Executivo;

II - verificar, acompanhar e supervisionar os processos inerentes ao Sistema Único de Saúde, ao Sistema Único de Assistência Social e aos demais programas sociais do governo federal objeto de execução descentralizada;

III - identificar situações em desacordo com os padrões estabelecidos em normas e legislação específica de atenção à saúde, previdência, emprego e renda, segurança pública, desenvolvimento urbano, segurança alimentar, assistência social, educação, cultura, cidadania, direitos humanos e proteção à infância, à juventude, ao portador de necessidades especiais, ao idoso e ao indígena, quando não sejam privativas de outras carreiras ou cargos isolados, no âmbito do Poder Executivo, proporcionando ações orientadoras e corretivas, promovendo a melhoria dos processos e redução dos custos;

(...)

Assim, com base nessas disposições normativas para a carreira criada em 2009, não é difícil perceber as razões que vem levando a um sofisticado grau de desenvolvimento burocrático do MDS ao longo dos anos. Em 2012 o Órgão realiza seu primeiro concurso efetivo para o cargo de ATPS e há previsões de realização de concursos a cada dois ou três anos para efetiva composição e recomposição do quadro do Órgão com servidores dessa carreira própria da temática.

6.2.2 O histórico de desenvolvimento do MEC

O Ministério da Educação (MEC) foi criado pelo Decreto n.º 19.402 de 30 de 14 de Novembro de 1930, sob a nomenclatura de Ministério dos Negócios da Educação e da Saúde Pública, tendo por base o recém empossado governo de Getúlio Vargas. Seus objetivos principais concerniam à gestão e administração de todos os assuntos relacionados ao ensino, à saúde pública e à gestão hospitalar. A criação do Órgão nesse momento estava circunscrita num movimento mais amplo de institucionalização da política de educação no país, especialmente a partir de preceitos da escola educacional dos Estados Unidos e da atuação de intelectuais como Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira, os quais, em 1932, lançam o *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*.

O documento propunha não apenas a organização de um sistema educacional nacional, mas, principalmente, o provimento gratuito de educação aos cidadãos (Ribeiro, 2003; Romanelli, 2006). Em 1934, de fato, a promulgação da nova Constituição estabelece, pela primeira vez, a gratuidade efetiva da educação no Brasil, atribuindo-a como atividade a ser desempenhada pela família e pelo Poder Público Constituído. Em 1937, a nomenclatura do Órgão muda, passando-se a se chamar de Ministério da Educação e Saúde, mas suas atribuições não se modificam de maneira abrupta.

Segundo Romanelli (2006), entre 1934 e 1945 as diretrizes educacionais do país se focavam numa gestão de reforma dos ensinos secundários e universitários. A Universidade de São Paulo (USP), por exemplo, é estabelecida justamente nesse ano. Além disso, os primórdios do que viria a ser a Universidade de Brasília (UnB) também se estabeleciam no formato de um Instituto universitário de Educação, o Instituto Nacional de Ensino Pedagógico (INEP). O aspecto mais distintivo enfatizado pelo autor acerca das competências do Órgão a partir do Estado-Novo varguista, com a promulgação da Constituição de 1937, concerne ao incremento do ensino técnico no país. À época, o governo já promovia incentivos contundentes à expansão dessa categoria de ensino pelo país, especialmente em função da urgência de especialização de mão-de-obra para composição dos parques industriais nascerdos ao longo da década. Essa política de expansão do ensino técnico e gerencial continua se conformando mesmo após o fim do Estado-novo, sendo que em 1946 é criado o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC).

O período compreendido entre 1946 e 1964 parece ter sido de consolidação da Educação no país. Em 1953, o governo cria o Ministério da Saúde, desvinculando a temática

da área de Educação. Estabelece-se, nesse ano, o Ministério da Educação e da Cultura (MEC), tendo por base a Lei 1.920 de 25 de Julho. O período marca os debates em torno da criação da primeira Lei de Diretrizes e bases da Educação (LDB) do país. Foram praticamente 13 anos de debates, que se conformaram na promulgação da Lei no ano de 1961. Até então, o sistema educacional era centralizado e fornecia pouca autonomia a Estados e municípios no âmbito da gestão da política. A partir da LDB, esse aspecto é mudado de maneira significativa, conferindo-se maior autonomia a estes atores no âmbito da administração da política pública educacional.

O período do regime militar (1964-1985) é marcado por pelo menos dois importantes fatores no que tange à área educacional. Em primeiro lugar, o ensino técnico é fortalecido no país, especialmente através do plano nacional de erradicação do analfabetismo, consolidado no chamado MOBREAL, Movimento Brasileiro de Alfabetização. O direcionamento político do governo de promover a indústria nacional e o aumento da riqueza necessitava de mão-de-obra cada vez mais especializada e capaz de lidar com as novas tecnologias. Assim, conjuntamente ao ensino técnico, o regime promove também importante expansão do ensino universitário.

Em 1971, é promulgada uma nova LDB, desta feita, vale dizer, recuperando o caráter centralizador da gestão da política educacional e retirando sobremedida a autonomia concedida na LDB até então vigente. Assim, se, por um lado, pode-se dizer da existência de dados avanços na expansão do ensino no país nesse período, há que se enfatizar, a seu turno, que esse movimento se deu de maneira centralizada no governo e sem a presença da sociedade e/ou de movimentos de base nas discussões dos principais aspectos a serem considerados na temática.

O fim do regime militar, em 1985, marca a estruturação do Ministério da Educação separadamente da temática da Cultura, já que essa última teve para si a criação de um órgão próprio. No início da década de 1990, dois fatores marcam a atuação do MEC na área: a institucionalização da Política Nacional de Educação (PNE) e os debates em torno da reformulação da LDB de 1971. A PNE foi estabelecida pela Constituição de 1988, tendo sido fruto da atuação de movimentos de profissionais e grupos de base em torno da temática. A militância desses agentes foi fundamental para aprovação do Plano e sua consolidação no âmbito da promulgação da Carta Magna.

Além disso, essa própria militância também foi fundamental na composição das discussões da nova LDB, que, promulgada em 1996, previa a volta de maior autonomia aos entes federados na gestão de políticas públicas na área educacional, a inclusão dos ciclos de educação infantil (creches e pré-escola), a geração de cursos de formação e especialização específicos para os profissionais da área (como aqueles da educação básica) e, por fim, a criação, pelo MEC, do Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental (FUNDEF).

Ao final da década de 1990, o MEC já contava em sua estrutura com diversas agências especializadas e que persistem até os dias atuais, como é o caso do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O decreto nº. 4.791 de Julho de 2003 estabeleceu, enfim, como prioridades de atuação do Órgão os seguintes pontos:

- Política nacional de educação
- Educação infantil
- Educação em geral, compreendendo ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, ensino de jovens e adultos, educação profissional, educação especial e educação a distância
- Avaliação, informação e pesquisa educacional
- Pesquisa e extensão universitária
- Magistério
- Assistência financeira a famílias carentes para a escolarização de seus filhos ou dependentes

Entre 2004 e 2009, pode-se dizer que o Órgão vem se especializando e capacitando cada vez mais para conseguir lograr a disposição dessas tarefas, seja em termos técnicos, seja em termos de capacidades políticas (Tabela 9). A proporção de técnicos que pertencem a uma carreira do próprio Órgão, por exemplo, passou de pouco mais de 21% em 2008 para mais de 42% em 2009, o que significa que dobrou a proporção de recursos humanos concursados numa atividade prevista e proposta pelo próprio Ministério.

Além disso, nesse mesmo período, as proporções tanto de técnicos requisitados, quanto aquela de técnicos que, mesmo trabalhando na temática, não eram de carreira própria, caíram. Nesse último caso, o percentual passou de quase 76% em 2004 para aproximadamente 45% em 2009. Isso quer dizer que, ao longo do período, o MEC foi capaz de realizar concursos públicos próprios, aglutinou um conjunto de técnicos de carreiras próprias e, por fim, foi capaz de dispensar o recurso humano que era “emprestado” e/ou mesmo não ligado à sua temática de trabalho.

Tabela 9 – Aspectos de Capacidades burocráticas e políticas do MEC – Brasil, 2004/2009

Dimensão	Categoria	Variável / Indicador	Anos (%)	
			2004	2009
Capacidades Burocráticas	Corpo Técnico	Proporção de técnicos envolvidos no Órgão que pertencem a alguma carreira pública que seja especificamente da área temática de execução do projeto	21,27	42,17
		Proporção de técnicos envolvidos no Órgão e que, muito embora não pertençam à carreira específica mais prementemente ligada a esse Órgão, pertencem a alguma outra carreira especializada na temática	75,65	45,37
		Tempo em que os técnicos envolvidos em determinado Órgão têm trabalhado não apenas no serviço público, mas na temática do Órgão e, em especial, no próprio Órgão	12,57	12,31
		Proporção de técnicos envolvidos no Órgão que são requisitados de outras agências ou mesmo Órgãos	1,30	0,90
		Remuneração média dos técnicos envolvidos no Órgão	4597,3	5691,41
	Autonomia	Proporção de técnicos ocupantes de cargos DAS (Direção e Assessoramento Superior), de livre nomeação, que são filiados a partidos políticos	34,40	36,40
		Proporção de técnicos que trabalham no Órgão que são filiados a partidos políticos	35,46	37,08
	Capacidades Políticas	Interfaces Não Coletivizadas	Proporção de programas dentro o Órgão que utilizam Ouvidoria	7,69
Proporção de programas dentro o Órgão que realizam Reunião com Grupos de Interesse			23,08	57,14
Proporção de programas dentro o Órgão que disponibilizam Website ou telefone gratuito para contato			30,77	57,14
Interfaces Coletivizadas		Proporção de programas dentro o Órgão que realizaram pelo menos 1 Audiência Pública	17,69	38,57
		Proporção de programas dentro o Órgão que realizaram pelo menos 1 Consulta Pública	0,00	34,29
		Proporção de programas dentro o Órgão que participaram de Conselhos Gestores pelo menos 1 vez	27,69	67,14
		Proporção de programas dentro o Órgão que participaram de Conferências Temáticas pelo menos 1 vez	12,32	72,86

Fonte: Servidores Federais CGU; Filiações Partidárias TSE; SigpPlan MPOG.

Além desse fator, vale a pena notar também que o Órgão foi capaz de recrudescer de maneira significativa a utilização de interfaces sócio-estatais. Em 2004, por exemplo, apenas 12,3% dos programas do MEC haviam sido escrutinizados em Conferências Temáticas da área, especialmente como objeto de pauta e discussão com a sociedade. Em 2009, esse percentual já era de quase 73%. O mesmo se deu no caso dos Conselhos Gestores: em 2004 a proporção de programas que já haviam sido objeto de pauta desse tipo de interface era de pouco menos de 28%, mas em 2009 a proporção já chegava a mais de 67%. Embora em menor proporção, é importante notar, também, que a utilização de Audiências e Consultas Públicas vem se tornando cada vez mais frequentes pelo Órgão, com uma média de 35% dos programas em 2009, contra uma média anterior de 2004 de 8%.

Como visto, podemos dizer que o MEC tem uma história muito mais antiga, mas, ao mesmo tempo, de certa forma parecida, àquela do MDS. Ambos se consolidam tendo por base

movimentos de profissionais e da sociedade que se constituem verdadeiras militâncias em tornos das respectivas temáticas. A concretização de cada qual parece muito mais consubstanciar esses movimentos, do que gera-los, efetivamente. O caso da Educação é singular nesse sentido, porque os movimentos ligados à área, muito embora distintos entre si, têm raízes em manifestações e propostas de consolidação do campo educacional no país que datam pelo menos da década de 1930.

As definições de parâmetros da área parecem recrudescer esse movimento principalmente a partir da Constituição de 1988, que previu, dentre outras condicionantes, a existência de Conselhos de Gestores de Políticas Públicas de Educação nos municípios como condição para o repasse de recursos para implementação de políticas nos respectivos territórios (Avritzer, 2009). Tradicionalmente, assim, as políticas públicas da área têm sido efetivadas a partir de parcerias estabelecidas entre Estado e sociedade (especialmente por especialistas e a Academia), as quais vem se estabelecendo em instâncias específicas e recrudescidas nos últimos anos, como os referidos Conselhos Gestores e as Conferências Temáticas. Isso explicar em grande medida o desenvolvimento positivo dos indicadores de capacidades políticas do Órgão ao longo tempo, tal como visto para o período aqui estudado, de 2004 a 2009.

Ademais, nos anos mais recentes, o Órgão vem se capacitando de maneira cada vez mais contundente em termos técnico-burocráticos, especialmente através da criação de carreiras públicas próprias. De fato, a área da educação, em especial o próprio MEC, foi aquela que teve, na última década, o maior volume ponderado de concursos realizados no âmbito da administração pública federal direta (Cardoso Jr., 2012). Isso quer dizer que, de fato, o Órgão não apenas vem contando com carreiras próprias para a estruturação de suas ações, políticas e programas, mas, principalmente, vem sendo capaz de efetivamente institucionalizar essas carreiras através da promoção de certames para seleção de servidores que irão loteá-las. Esse fato deixa transparecer as razões pelas quais dentre o período aqui estudado, 2004 a 2009, como visto, os indicadores de capacidades burocráticas do Órgão foram recrudescidos de maneira vigorosa, apontando, inclusive, tendência positiva para os próximos anos.

6.2.3 O histórico de desenvolvimento do MINA

O Ministério da Integração Nacional (MINA) teve por primórdios institucionais, pode-se dizer, a Lei n. 23 de Outubro de 1891, que criou o chamado Ministério da Justiça e Negócios

Interiores. As principais competências atribuídas ao novo Órgão concerniam aos serviços e negócios relativos à administração da justiça local e à administração federal, bem como, dentre outros, a tudo que fosse concernente ao desenvolvimento das ciências, letras e artes, à instrução, educação e seus respectivos institutos nos limites da responsabilidade do governo federal. A ideia principal de atuação do Ministério, nessa linha, tendia à garantia da expansão da administração judiciária ao longo do território nacional, bem como à expansão de programas ligados à educação e ao desenvolvimento (através do financiamento) das ciências de uma maneira geral.

Ao longo da primeira metade do século XX, o Órgão passou por poucas transformações de status, sendo que o maior ocorreu no período do Estado-novo varguista, com sua centralização de poder. Em 1967, o Ministério é desmembrado através do Decreto-Lei 200, repercutindo na criação do chamado Ministério do Interior, que absorve a responsabilidade de gestão e administração das ações, atividades e programas de todas as autarquias e Agências ligadas ao também extinto Ministério Extraordinário para Coordenação dos Organismos Regionais. A lista de responsabilidade assumida pelo Ministério do Interior é grande, incluindo os seguintes Órgãos:

- Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia;
- Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste do País
- Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste;
- Comissão do Vale do São Francisco;
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;
- Fundação Brasil Central;
- Administração dos Territórios Federais;
- Serviço Nacional de Municípios;
- Comissão de Desenvolvimento do Centro Oeste;
- Comissão Especial de Faixa de Fronteiras;
- Parque Nacional do Xingu.

Assim, a criação do Ministério do Interior implica o estabelecimento de uma instância para coordenação dos trabalhos desenvolvidos em cada Órgão citado. Vale dizer, a importância de tais Órgãos resta demonstrada até os dias atuais no país, como é o caso da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). A Sudene foi criada em 1959, sob a égide do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), coordenado por Celso Furtado e que pretendia esboçar um plano geral de desenvolvimento econômico e

social da região. Nas décadas de 1960 e 1970, o Nordeste apresentou crescimento médio do PIB da ordem 3,5%, ao passo que a média brasileira para o mesmo período foi de 6,1%.

A partir de meados da década de 1970, a Sudene passou a realizar fortes investimentos em determinados fatores estratégicos para a região⁷⁸. Foram incrementados os investimentos na expansão e modernização da infraestrutura de transportes, energia e saneamento básico; a montagem e o fortalecimento das estruturas globais e setoriais de planejamento e execução no Estados; capacitação das Universidades Federais do Nordeste, através de diversificados programas de formação de mestres e doutores; desenvolvimento de uma base industrial moderna e competitiva; implantação, ampliação e modernização de empreendimentos competitivos com base na concessão de incentivos de isenção total ou parcial do imposto de renda; e implantação do sistema de desenvolvimento das pequenas e médias empresas para completar as cadeias produtivas regionais.

Em meados da década de 1970, a região Nordeste já tinha um crescimento médio de 8,7% do PIB, ao passo que a média do Brasil estava em 8,1% (a época do “milagre econômico”). Assim, não é banal o fato de que o Ministério do Interior passou a gerir e administrar agências de importância seminal para o desenvolvimento brasileiro, tal como no caso da Sudene. Em 1990, a Lei n. 8.028 de 12 de Abril, extinguiu o Ministério, criando, dentro a estrutura da Presidência da República, a chamada Secretaria de Desenvolvimento Regional. Sua finalidade consistia em planejar, coordenar, supervisionar e controlar a ação dos órgãos e entidades federais que atuam em programas e projetos de desenvolvimento regional, bem assim articular-se com órgãos congêneres dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (conforme Artigo 13 da supracitada Lei). Dentre as Agências que estavam sob responsabilidade do Ministério do Interior, a nova Secretaria absorveu a gestão da Sudene e de outras Superintendências, como a do Desenvolvimento da Zona Franca de Manaus e a Empresa Brasileira de Turismo.

Em 1992, a Secretaria de Desenvolvimento Regional foi transformada no Ministério da Integração Nacional, tendo por base a Lei n. 8.490 de 19 de Novembro. Foram-lhe atribuídas as competências relativas aos programas e projetos de integração regional; desenvolvimento urbano; relação com estados e municípios; irrigação e defesa civil. À sua estrutura foram vinculados, como órgãos específicos, o Conselho Deliberativo do Fundo Constitucional de

⁷⁸ Texto retirado do website da SUDENE - <http://www.sudene.gov.br/sudene> - Acesso em 12/03/2014.

Financiamento do Centro-Oeste, a Secretaria de Relações com Estados, Distrito Federal e Municípios, a Secretaria de Desenvolvimento Regional, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano, a Secretaria de Irrigação, a Secretaria de Áreas Metropolitanas, a Secretaria de Desenvolvimento do Centro-Oeste e a Secretaria de Desenvolvimento da Região Sul⁷⁹.

Com a reforma organizacional estabelecida pela Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995, transformada em Lei, sob o nº 9.649, de 27 de maio, de 1998, houve a extinção do Ministério da Integração Regional e a criação da Secretaria Especial de Políticas Regionais, a qual, sob a supervisão direta do Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento, foram atribuídas as competências referentes à integração dos aspectos regionais das políticas setoriais, inclusive desenvolvimento urbano; política e controle da aplicação dos fundos constitucionais de desenvolvimento e defesa civil.

Nesse contexto, foram transferidas as competências das Secretarias de Desenvolvimento Regional, de Defesa Civil, de Desenvolvimento Urbano e das Áreas Metropolitanas, de Desenvolvimento do Centro-Oeste e de Desenvolvimento da Região Sul para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPO; da Secretaria de Irrigação para o Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal - MMA; e da Secretaria de Relações com Estados, Distrito Federal e Municípios para a Casa Civil da Presidência da República. Concomitantemente, o Decreto nº 1.361, de 1º de janeiro de 1995, vincula ao MPO, por intermédio da Secretaria Especial de Políticas Regionais, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia e a Superintendência do Desenvolvimento da Zona Franca de Manaus.

Subseqüentemente, em conseqüência de nova organização da administração pública, definida pela Medida Provisória nº 1.795, de 1º de janeiro de 1999 (que altera o dispositivo da Lei nº 9.649/98) e pelo Decreto nº 2.923, de 1º de janeiro de 1999, foram transferidas para a Secretaria Especial de Políticas Regionais as competências do MMA referentes às obras contra as secas e de infra-estrutura hídrica. Pela referida medida provisória, a Secretaria Especial de Políticas Regionais passou a vincular-se à Câmara de Políticas Regionais do Conselho de Governo da Presidência da República e a ela foram vinculadas a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf); a Superintendência do

⁷⁹ Redação integral do website do Ministério da Integração Nacional - <http://www.integracao.gov.br/web/guest/historico> - Acesso em 12/03/2014.

Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam).

No mesmo ano, por meio da Medida Provisória nº 1.911-8, de 28 de julho de 1999, (convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003) foi criado, mediante transferência das competências da Secretaria Especial de Políticas Regionais, o Ministério da Integração Nacional, sendo a ele vinculados, por força do Decreto nº 3.131, de 09 de agosto de 1999, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e as Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). Essas duas autarquias, por sua vez, foram extintas com a criação das Agências de Desenvolvimento do Nordeste (Adene) e da Amazônia (ADA), pela Medida Provisória nº 2.145, de 2 de maio de 2001, que cria, também, os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) em substituição aos Fundos de Investimentos Regionais.

Em 14 de julho de 2006, o Ministério da Integração Nacional teve aprovada sua estrutura regimental, mediante Decreto nº 5.847/2006 e seu Regimento Interno, pela Portaria MI nº 436, de 28 de fevereiro de 2007. Em 3 de janeiro de 2007, mediante Lei Complementar nº 124 e 125, são recriadas, respectivamente, a Sudam e Sudene e os Conselhos Deliberativos passam a fazer parte da estrutura das Superintendências. Em 28 de agosto de 2007, mediante Decretos nº 6.198/2007 e 6.199/2007, são extintas, respectivamente, as Agências de Desenvolvimento do Nordeste (Adene) e da Amazônia (ADA). Em 8 de janeiro de 2009, foi criada a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste - SUDECO, mediante Lei Complementar nº 129, que vinculou a autarquia ao Ministério.

O que podemos perceber com esse histórico de criação do Ministério da Integração Nacional é a existência de significativa inconstância na atribuição de funções e institucionalidades. O formato atual assumido pelo Órgão é relativamente recente e seu histórico é, no mínimo, confuso: ora o Ministério é transformado numa Secretaria, ora volta a ter status de Ministério, ora engloba funções e autarquias, ora essas responsabilidades são extintas. Essa miscelânea institucional parece ter reflexos claros nas capacidades burocráticas e políticas do Órgão (Tabela 10).

Se compararmos as capacidades do MINA entre 2004 e 2009, fica evidente a variabilidade nos atributos políticos e burocráticos que lhe conformam. A proporção de técnicos que são parte de carreiras específicas do Órgão, por exemplo, praticamente se

manteve estável no período, saindo de pouco mais de 12% em 2004 para aproximadamente 14% em 2009. Já a proporção de técnicos que, embora sejam de outras carreiras, trabalham em temáticas afins àquela do Órgão, diminui quase 10 pontos percentuais no período, passando de 23% para pouco menos de 14%. Essas diferenças nos indicam que o Ministério não apenas foi incapaz de abrir novos concursos e fortalecer carreiras próprias, como, também, vem perdendo sistematicamente técnicos capacitados na sua temática de trabalho.

Tabela 10 – Aspectos de Capacidades burocráticas e políticas do MINA – Brasil, 2004/2009

Dimensão	Categoria	Variável / Indicador	Anos (%)	
			2004	2009
Capacidades Burocráticas	Corpo Técnico	Proporção de técnicos envolvidos no Órgão que pertencem a alguma carreira pública que seja especificamente da área temática de execução do projeto	12,27	14,37
		Proporção de técnicos envolvidos no Órgão e que, muito embora não pertençam à carreira específica mais prementemente ligada a esse Órgão, pertencem a alguma outra carreira especializada na temática	23,00	13,89
		Tempo em que os técnicos envolvidos em determinado Órgão têm trabalhado não apenas no serviço público, mas na temática do Órgão e, em especial, no próprio Órgão	9,41	14,37
		Proporção de técnicos envolvidos no Órgão que são requisitados de outras agências ou mesmo Órgãos	43,28	43,94
		Remuneração média dos técnicos envolvidos no Órgão	4311,74	5660,79
	Autonomia	Proporção de técnicos ocupantes de cargos DAS (Direção e Assessoramento Superior), de livre nomeação, que são filiados a partidos políticos	39,51	45,87
		Proporção de técnicos que trabalham no Órgão que são filiados a partidos políticos	50,08	51,29
Capacidades Políticas	Interfaces Não Coletivizadas	Proporção de programas dentro o Órgão que utilizam Ouvidoria	18,75	50,00
		Proporção de programas dentro o Órgão que realizam Reunião com Grupos de Interesse	37,50	50,00
		Proporção de programas dentro o Órgão que disponibilizam Website ou telefone gratuito para contato	31,25	25,00
	Interfaces Coletivizadas	Proporção de programas dentro o Órgão que realizaram pelo menos 1 Audiência Pública	12,50	25,00
		Proporção de programas dentro o Órgão que realizaram pelo menos 1 Consulta Pública	12,50	12,50
		Proporção de programas dentro o Órgão que participaram de Conselhos Gestores pelo menos 1 vez	6,25	0,00
		Proporção de programas dentro o Órgão que participaram de Conferências Temáticas pelo menos 1 vez	0,00	12,50

Fonte: Servidores Federais CGU; Filiações Partidárias TSE; SigpPlan MPOG.

Ao mesmo tempo, o fato de a proporção de técnicos requisitados ter permanecido estável (cerca de 43% no período), indica-nos que os técnicos que permanecem no Órgão não apenas são de outras carreiras, como essas carreiras tendem a não ter interseção com a temática de trabalho do Ministério. Ademais, outro dado que chama atenção concerne a alta proporção de técnicos que são filiados a partidos políticos. Se considerarmos apenas os

ocupantes de cargos de confiança, a proporção média é de 43%, tendo subido de 39,5% em 2004 para 45,9% em 2009. Já quando consideramos todo o universo de técnicos, o percentual médio é de 50%, o que implica dizer que pelo menos metade dos funcionários do Ministério têm algum envolvimento político, pelo menos em termos de filiação partidária.

Quando analisamos os indicadores de capacidades políticas, notamos claramente a influência do histórico de construção do Órgão. Como visto, esse histórico teve um caráter relativamente confuso e, vale dizer, pouco afeto à adoção de interfaces com a sociedade. Não existem evidências históricas claras acerca do envolvimento da sociedade e/ou de profissionais de áreas afetas à temática na constituição do Órgão, ficando muito mais claro que o processo se deu de maneira centralizada e focado na própria administração gerencial. Esse fato tem por reflexo a baixa adoção de interfaces sócio-estatais pelo MINA para a gestão de seus programas.

Se considerarmos o envolvimento com Conselhos Gestores de Políticas, por exemplo, notamos que em 2004, pouco mais de 6% dos programas haviam sido objeto de pauta nesse tipo de interface. Já em 2009, não houve caso de programas nesse sentido. O mesmo se deu para as Conferências Temáticas: em 2004, não houve caso de participação em Conferências por parte do Órgão e, em 2009, a proporção de programas envolvidos nesse tipo de interface foi de pouco mais de 12%. Chama atenção, também, a realização de Audiências e/ou Consultas Públicas. Como lida com ações de infraestrutura de uma maneira geral, seria de esperar uma alta proporção de programas sendo submetidos a escrutínio público pelo menos através dessas duas instâncias.

Todavia, o que se observa, na prática, é um resultado decerto aquém das expectativas. Em 2004, por exemplo, a média de programas do MINA que se utilizavam dessas interfaces era de 12,5%. Em 2009, essa média subiu para 18,8%, o que corresponde a um incremento de apenas 6 pontos percentuais. De fato, com base nesses indicativos, não é difícil perceber uma clara ligação entre o histórico de constituição do Órgão e suas capacidades atuais de efetivamente promover o desenvolvimento de capacidades burocráticas e políticas para a gestão e administração de seus programas e ações. O Órgão não conta com um movimento ulterior da própria sociedade em torno da temática sobre a qual versa, tal como ocorre nos casos de MDS e MEC, por exemplo. Além disso, a Legislação não prevê de maneira explícita a integração entre Estado e sociedade na gestão de seus programas, o que só ocorre no caso de criação de grupos de trabalho específicos entre técnicos do Órgão e grupos comunitários

específicos dos municípios nos quais são desenvolvidos os projetos e ações. Portanto, não é difícil perceber as razões que levam a uma baixa capacidade política ao longo do tempo, tendo por base os resultados apresentados nos indicadores correlatos pelo Órgão.

Ademais, também a capacidade burocrática do MINA tem sido problemática ao longo do tempo. O desenvolvimento institucional do Órgão teve um caráter pouco linear, levando-o assumir formatos, desenhos, funções e atribuições que eram variadas, distintas e até mesmo contraditórias ao longo de seu processo de conformação. Uma das principais consequências disso concerne ao fraco potencial de criação de um corpo burocrático robusto e realmente afeto à missão institucional do Órgão. Como visto, a maioria dos servidores do MINA tem sido requisitados de outras Agências. De 2004 a 2009, o Órgão realizou apenas um concurso público, tendo por base uma das autarquias que ficaram sob sua supervisão, que foi a CODEVASF. Ainda assim, vale dizer, esse concurso, de 2003, foi questionado na Justiça pelo Ministério Público Federal por suspeições de favorecimento de candidatos e sua continuidade foi colocada em questão por mais de três anos⁸⁰. Esses fatores fornecem indícios taxativos acerca da baixa capacidade burocrática apresentada pelo MINA ao longo do tempo, especialmente tendo por base o período de análise aqui considerado.

6.2.4 O histórico de desenvolvimento do ME

A história institucional do esporte no Brasil teve início em 1937, quando, por intermédio da Lei nº 378 de 13/03/37, foi criada a Divisão De Educação Física do Ministério da Educação e Cultura⁸¹. Em 1970, a divisão foi transformada em Departamento De Educação Física E Desportos, ainda veiculada ao Ministério da Educação e Cultura. Na seqüência, em 1978, este departamento foi transformado em Secretaria De Educação Física E Desporto, ainda ligado ao Ministério da Educação, e assim permaneceu até 1989.

O então presidente Fernando Collor de Melo, em 1990, extingue a Secretaria ligada ao Ministério da Educação e cria a Secretaria De Desportos Da Presidência Da República. Após a saída do presidente Collor, o esporte voltou a ser vinculado ao Ministério da Educação, com a SECRETARIA DE DESPORTOS. A partir de 1995, o esporte começa a ser mais priorizado. O presidente Fernando Henrique Cardoso criou o Ministério De Estado Extraordinário Do

⁸⁰ Conforme Processo TRF5 2003.221233212/221.21 – www.trf.jus.br – Acesso em 14/04/2014.

⁸¹ Redação literal do website do Ministério do Esporte - <http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/o-ministerio/historico> - Acesso em 12/03/2014.

Esporte, nomeando o ex-jogador de futebol Edson Arantes do Nascimento - Pelé(1995 a 1998), cabendo à Secretaria de Desportos do Ministério da Educação prestar o apoio técnico e administrativo.

Em março do mesmo ano, essa secretaria é transformada no INDESP - Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto, desvinculado do MEC e subordinado ao Ministério Extraordinário do Esporte. No dia de 31 de dezembro de 1998, foi criado o Ministério do Esporte e Turismo, pela Medida Provisória nº 1.794-8, pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, em seu segundo mandato. O INDESP passa a ser vinculado a este órgão. Em outubro de 2000, o INDESP é extinto e substituído pela Secretaria Nacional De Esporte. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em janeiro de 2003, separou as duas pastas, ficando o esporte com um ministério próprio.

O histórico de criação do Ministério do Esporte envolve em pouca medida a participação e/ou a militância de movimentos sociais e da sociedade de uma forma geral. Nesse aspecto, o processo se caracteriza com bastante similaridade àquele concretizado no caso do Ministério da Integração Nacional. A pasta de esporte ora tomou a forma de uma Secretaria, ora tomou a forma de um Ministério, ainda que, no geral, em conjunto com outras temáticas. A existência de um Ministério próprio é relativamente recente, como visto. Esse percurso institucional traçado pelo Órgão acaba gerando repercussões diretas no seu potencial de desenvolvimento de capacidades políticas e burocráticas, tal como visto nos casos anteriores (Tabela 11).

Se considerarmos as capacidades burocrática do ME, notamos claramente como o histórico tumultuado e pouco linear de constituição do Órgão pode ter repercutido diretamente nos seus potenciais de gestão e administração. Entre 2004 e 2009, tanto a proporção de técnicos vinculado a carreiras própria do Órgão, quanto proporção de técnicos vinculados a carreiras de temáticas afins ao Órgão, caíram. No primeiro caso, a proporção passou de 4,44% para menos de 1%. No segundo caso, a proporção passou de 16,67% para aproximadamente 4,5%. Ao mesmo tempo, o percentual de técnicos requisitados de outras Agencias aumentou, passando de 14,4% em 2004 para mais de 32% em 2009. Esse movimento nos fornece indicativos de que os técnicos envolvidos na gestão do programa vem tendo caráter de trabalho e mesmo formação muito menos afeto à temática de trabalho do Órgão, sendo, no geral, “emprestados” de outros Órgãos.

Tabela 11 – Aspectos de Capacidades burocráticas e políticas do ME – Brasil, 2004/2009

Dimensão	Categoria	Variável / Indicador	Anos (%)		
			2004	2009	
Capacidades Burocráticas	Corpo Técnico	Proporção de técnicos envolvidos no Órgão que pertencem a alguma carreira pública que seja especificamente da área temática de execução do projeto	4,44	0,49	
		Proporção de técnicos envolvidos no Órgão e que, muito embora não pertençam à carreira específica mais prementemente ligada a esse Órgão, pertencem a alguma outra carreira especializada na temática	16,67	4,49	
		Tempo em que os técnicos envolvidos em determinado Órgão têm trabalhado não apenas no serviço público, mas na temática do Órgão e, em especial, no próprio Órgão	12,80	4,85	
		Proporção de técnicos envolvidos no Órgão que são requisitados de outras agências ou mesmo Órgãos	14,44	32,20	
		Remuneração média dos técnicos envolvidos no Órgão	4856,32	5960,75	
	Autonomia	Proporção de técnicos ocupantes de cargos DAS (Direção e Assessoramento Superior), de livre nomeação, que são filiados a partidos políticos	42,11	47,10	
		Proporção de técnicos que trabalham no Órgão que são filiados a partidos políticos	35,56	42,93	
	Capacidades Políticas	Interfaces Não Coletivizadas	Proporção de programas dentro o Órgão que utilizam Ouvidoria	85,71	75,00
			Proporção de programas dentro o Órgão que realizam Reunião com Grupos de Interesse	28,57	25,00
Proporção de programas dentro o Órgão que disponibilizam Website ou telefone gratuito para contato			0,00	50,00	
Interfaces Coletivizadas		Proporção de programas dentro o Órgão que realizaram pelo menos 1 Audiência Pública	0,00	12,40	
		Proporção de programas dentro o Órgão que realizaram pelo menos 1 Consulta Pública	0,00	15,21	
		Proporção de programas dentro o Órgão que participaram de Conselhos Gestores pelo menos 1 vez	12,86	12,30	
		Proporção de programas dentro o Órgão que participaram de Conferencias Tematicas pelo menos 1 vez	0,00	14,65	

Fonte: Servidores Federais CGU; Filiações Partidárias TSE; SigpPlan MPOG.

O ME vem observando uma degradação sistemática na formação de um corpo técnico próprio, capaz de defender as políticas e as ações de sua área de atuação. Seguindo essa mesma linha, outro dado que chama atenção concerne ao fato de que quase metade dos técnicos ocupantes de cargos de confiança serem filiados a algum partido político. Em 2004, a proporção de técnicos nessa situação era de aproximadamente 42%, sendo que o percentual foi a mais de 47% em 2009. Considerando o universo geral de técnicos, o percentual também é alto, sendo de 36% em 2004 e chegando a quase 43% em 2009.

Além do fraco desempenho em termos de capacidades burocráticas, o ME também vem apresentando fraco desempenho em termos de capacidades políticas. De fato, como visto, o próprio histórico de conformação institucional do Órgão não fornece evidências acerca do estabelecimento de práticas e/ou padrões de interação com a sociedade civil na gestão e

administração de seus programas e ações. Em 2004, por exemplo, a proporção de programas próprios que haviam sido submetidos a escrutínio e deliberação em Conselhos Gestores era de pouco mais de 12%, sendo que esse percentual foi mantido quase uma década depois, no ano de 2009. Nesse mesmo período, houve incremento de participação em Conferências, já que em 2004 o percentual de programas nessa linha foi nulo, mas, em 2009, ele chegou a quase 15% (o que, ainda assim, constitui um percentual relativamente baixo).

6.2.5 Analisando comparativamente os Órgãos

A análise do desenvolvimento histórico dos Órgãos nos fornece algumas dicas acerca do potencial de desenvolvimento de capacidades políticas e burocráticas (Quadro 7). Em primeiro lugar, se tomarmos por base o parâmetro de desenvolvimento institucional, não é difícil notar a relação entre os percursos históricos traçados por cada qual e a situação atual em que se encontram em termos de capacidade burocrática. O MDS e o MEC vêm fortalecendo suas respectivas capacidades através da constituição de um corpo técnico próprio e, principalmente, afeto à missão institucional de cada qual. Nesse sentido, é singular, por exemplo, a criação de uma carreira própria para o MDS, referente ao cargo de ATPS, bem como à realização massiva de concursos públicos pelo MEC (assim como pelo MDS), tanto para composição, quanto para recomposição de seus quadros. Já no caso do MINA e do ME, parece que o desenvolvimento institucional pouco linear de ambos teve por principal consequência uma dada falta de identidade burocrática.

A maioria dos técnicos que trabalham nesses Órgãos são lotados através de requisições. Ademais, as carreiras próprias de cada Órgão, quando existentes, são pouco fomentadas e valorizadas, seja através da realização de concursos públicos, seja através da efetiva concentração de suas atividades em áreas realmente afetas à temática geral com a qual lidam. Assim, em termos de desenvolvimento corporativo, podemos dizer que o histórico de desenvolvimento do MDS e do MEC, sistemática e linear, vem favorecendo muito mais a constituição de um corpo técnico-burocrático forte, disciplinado e identificado com a missão institucional de cada Órgão.

A seu turno, o histórico de desenvolvimento de MINA e ME, confuso e pouco linear, vem favorecendo quase o oposto disso, ou seja, a conformação de um corpo técnico pouco identificado com a missão do Órgão e pouco afeto ao desenvolvimento de suas próprias atividades como ações de relevância para as políticas públicas de uma maneira geral. Ao

passo, como visto, que os dois primeiros Órgãos vêm fortalecendo um corpo técnico próprio e focado na sua temática de trabalho, os dois últimos têm, na verdade, diminuído o estoque de técnicos nessa situação e aumentado a proporção daqueles advindos de outras Agências e temáticas, bem como, no geral, ligados e filiados a algum partido político específico.

Quadro 7 – Parâmetros de avaliação dos Órgãos elencados para análise

	Parâmetro		
	Corporativo	Societal	Normativo
MDS	Criação de carreira própria, realização de concursos públicos e capacitação de servidores	Movimentos sociais e militantes na área, conduzindo a formação das políticas e estruturas normativas; uso intensivo de interfaces sócio-estatais	Desenvolvimento normativo com previsão Constitucional de fortalecimento da área como política pública, com foco nas relações com os atores sociais envolvidos
MEC	Fortalecimento das carreiras próprias, realização de vários concursos e capacitação de servidores	Movimentos da sociedade de conformação das normativas das áreas, como especialistas, Academia e entidades afins; uso intensivo de interfaces sócio-estatais	Estabelecimento de planos de fortalecimento da área como política pública, especialmente com a descentralização administrativa e relações constantes com atores sociais
MINA	Carreiras próprias descentralizadas nas Autarquias, sem uma única carreira centralizadora, capaz de fornecer um senso de missão institucional. Realização precárias de concursos públicos	Pouca existência de relações com movimentos da sociedade, geralmente centradas em grupos específicos já ligados à temática	Desenvolvimento pouco linear institucional como foco de especificidade e objetividade das próprias políticas da área, sem foco específico nas relações com atores sociais de maneira ampliada
ME	Carreira própria inexistente, contando com carreiras de outros Órgãos; planos de capacitação inexistentes; Concursos públicos precários.	Existência precárias de movimentos anteriores, geralmente centrados em Ligas e/ou entidades de modalidades específicas	Desenvolvimento pouco linear institucional como foco de especificidade e objetividade das próprias políticas da área, sem foco específico nas relações com atores sociais de maneira ampliada

Fonte: elaboração própria

A análise do parâmetro societal também aponta diferenças significativas entre os Órgãos estudados. Quando analisamos no caso do ME e MINA, por exemplo, observamos que o percurso institucional centralizado e relativamente fechado que resultou na criação de ambos os Órgãos parece ter condicionado suas respectivas capacidades de baixo desenvolvimento político. A seu turno, quando consideramos os demais casos, o MDS e o MEC, notamos situação contrária: sua criação esteve ligada muito mais à institucionalização de movimentos já presentes na sociedade em prol da certificação e concretização de políticas públicas nas suas respectivas áreas. Isso resultou na capacidade de apresentar melhores resultados tanto em termos burocráticos, quanto políticos. Assim, atualmente, ao passo que MDS e MEC vem fazendo uso significativo de diversas interfaces sócio-estatais para a gestão

de seus programas, MINA e ME parecem caminhar na direção contrária, de baixa utilização dessas instâncias para a gestão de seus respectivos programas, políticas e ações.

O último parâmetro que importa analisar concerne ao aspecto normativo. Esse aspecto parece ser capaz de condicionar as próprias capacidades apresentadas pelos Órgãos, especialmente aquelas de caráter político, pois infligem constrangimentos às suas ações e perspectivas de atuação. O caso do MDS e do MEC, por exemplo, é singular nesse sentido, porque ambos contam, na própria Carta Constitucional, com a previsão de criação de Conselhos Gestores de Políticas nos três níveis de governo como condição para gestão e repasse de recursos. Essa previsão, pode-se dizer, tende a moldar a própria atuação dos técnicos e gestores do campo na direção de se preocuparem muito mais com a negociação e aprovação de ações e políticas pela sociedade do que áreas nas quais tais previsões legais são inexistentes. Pode-se dizer, claro, que, por sua vez, essas previsões legais são, elas próprias, fruto das ações de movimentos sociais e de base afetos à própria área de política que foram capazes de influenciar o processo político decisório quando de sua conformação na Carta Constitucional de 1988 e nas legislações subsequentes (Cunha, 2011).

No caso do MINA e do ME, temos situação relativamente diferente. As legislações que regulamentaram ambas as áreas contam, no âmbito geral, com a previsão constitucional de desenvolvimento de políticas através da negociação com a sociedade em instâncias específicas, tal como os Conselhos Gestores. Todavia, parece que essa previsão ocorreu mais em função da opção do legislador de imputar, para quase todas as áreas de políticas públicas, condições de gestão análogas àquelas que mais se sobressaíram nesse cenário, como nos casos da Educação e da Assistência Social. Assim, as áreas de gestão de MINA e ME foram capazes de prever a existência de, por exemplo, Conselhos Gestores muito mais em função da previsão dessas instâncias em outras áreas do que em função de movimentos sociais prévios e ulteriores de base de suas próprias áreas de atuação. Esse fato ajuda a explicar as razões pelas quais as legislações participativas nessas áreas são muito menos desenvolvidas e estruturadas do que as legislações das áreas do MDS e do MEC, por exemplo.

Em suma, podemos dizer que, de fato, os Órgãos aqui analisados diferem sobremaneira no seus respectivos desenvolvimentos histórico-institucionais, seja em termos de conformação de um corpo burocrático consistente, seja na conformação de capacidades políticas fortes. O que importa concluir a partir dessa comparação é que a situação atual de gestão de cada qual, bem como suas perspectivas futuras de desenvolvimento institucional e

de desenvolvimento da própria área em termos de políticas públicas, são, em grande medida, repercussões desses processos históricos de desenvolvimento. A existência de movimentos da sociedade afetos e militantes nas áreas e a conformação institucional dessas políticas podem levar a uma situação de melhores capacidades políticas e burocráticas, já que são fatores que concorrem para um desenvolvimento institucional de caráter mais linear e sistematizado, bem como para um corpo burocrático capaz de gerir as políticas de maneira mais voltada aos atores sociais de uma maneira geral.

6.3 Cotejando capacidades e resultados em políticas públicas

O que a discussão apresentada nos leva a questionar é: em que sentido e/ou medida esses fatores repercutem no trabalho desses Órgãos? No capítulo anterior, já vimos que existe dada relação entre Órgãos com maiores capacidades e aqueles com maiores proporções de programas cujos resultados são passíveis de serem considerados satisfatórios. No caso dos casos analisados aqui, parece que essa relação tende a ser recrudescida (Tabela 12). Pode-se notar claramente que os Órgãos que foram capazes de incrementar em maior medida suas respectivas capacidades foram, também, aqueles que melhores resultados apresentaram.

Tabela 12 – Proporção de programas que atingiram no mínimo 80% dos objetivos originalmente previstos, por Órgão – Brasil 2004/2009

	Agencia (%)			
	MDS	MEC	ME	MINA
2004	20,0	42,9	7,7	6,3
2009	87,0	75,0	57,1	50,0

Fonte: Servidores Federais CGU; Filiações Partidárias TSE; SigPlan MPOG.

O MDS e o MEC, por exemplo, tinham, em 2004, resultados satisfatórios da ordem de 20% e 43%, respectivamente. Já em 2009, o MDS já alcançara a marca de 87% e o MEC alcançara a marca de 75%. A seu turno, ME e MINA também tiveram importantes avanços em termos de resultados, mas restaram em patamar inferior àquele apresentado pelos dois Órgãos anteriores. O ME viu sua proporção subir de 7,7% para 57,1% e o MINA de 6,3% para 50% no período. Ainda assim, a proporção de programas com resultados satisfatórios de ambos é relativamente inferior, como dito, à proporção apresentado por MDS e MEC. Essas diferenças nos sugerem fortemente a necessidade de investigação pouco mais profunda dos programas desenvolvidos por cada Órgão. Como se dá a gestão desses programas? Em que sentido as capacidades repercutem nos resultados apresentados por cada qual?

6.3.1 Contextualização analítica dos Programas

Como forma de responder às questões levantadas, a estratégias de análise do trabalho se foca no estudo, com maior detalhamento, de um Programa específico por Órgão aqui tomado por objeto, buscando cotejar as principais variações em termos de gestão e capacidades política e burocráticas de uma maneira geral. Os casos foram elegidos a partir de alguns critérios no banco de dados e são os seguintes: o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), concernente ao MDS; o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), concernente ao MEC; o Programa de Desenvolvimento da Agricultura Irrigada (PDAI), concernente ao MINA; e, por fim, o Programa Segundo Tempo (PST), concernente ao ME.

O primeiro critério para seleção concerniu à implementação e existência efetiva do Programa ao longo de todo o período estudado (2004 a 2009), sem interrupções. Esse critério é importante especialmente porque garante a existência de dados para análise e garante que não houveram eventos significativos capazes de interromper a execução de cada qual. O segundo critério utilizado concerniu à existência de informações dos Programa, tendo sido da preferência àqueles que contavam com registros e históricos específicos, seja em websites, seja em documentos guardados pelos respectivos Órgãos executores. Por fim, o terceiro critério para escolha concerniu à possibilidade de se encontrar os agentes que, em algum momento, foram responsáveis por sua gestão.

Esse terceiro critério de escolha dos Programas para análise está ligado, na verdade, a uma outra estratégia de investigação adotada. O banco de dados utilizado nesse trabalho permite, como já visto no capítulo metodológico, desagregação de informações de capacidades políticas ao nível dos programas. Já as capacidades burocráticas são passíveis de desagregação até o nível dos Órgãos. Para lidar com essa limitação, foram realizadas entrevistas com os gestores de cada programa no ano de sua gestão, de maneira a se buscar conhecer pouco melhor o seu funcionamento, avanços e limites na implementação⁸². Os gestores foram procurados de acordo com sua presença no âmbito de gestão do Programa em qualquer ano da amostra, desde que ele tenha ficado responsável pela gestão pelo período de pelo menos 1 (um) ano corrido. No total foram realizadas 8 entrevistas, sendo 2 gestores por Programa.

⁸² O guia utilizado de entrevista encontra-se no Anexo D.

Os principais parâmetros para avaliação dos Programas e que foram objeto das entrevistas constam da composição das próprias capacidades desenvolvidas pelos Órgãos. Assim, foram elencados 4 (quatro) parâmetros gerais de análise:

- a) **Objetivos e Resultados:** parâmetro que capta a percepção do gestor acerca da relação entre os objetivos originalmente traçados pelo Programa e os resultados alcançados dentro o período de sua permanência na administração;
- b) **Recursos e Estratégias:** parâmetro para avaliação do gestor acerca de sua percepção da qualidade, adequabilidade e comprometimento do corpo técnico sob sua supervisão.
- c) **Negociação e Implementação:** parâmetro de captação da percepção do gestor acerca do grau de complexidade envolvido na conformação de atores e recursos para a implementação e gestão efetiva do programa.
- d) **Abertura e Acesso:** parâmetro de captação da percepção do gestor acerca do grau de abertura passível de atribuição ao Programa em termos de adoção de interfaces sócio-estatais.

O estudo a percepção dos gestores entrevistados pode fornecer dicas importantes acerca das principais variações de resultados apresentados pelos Órgãos e Programas no âmbito de sua gestão. A análise se dará em conjunto com a contextualização histórica de cada qual, especialmente em termos de capacidades já instaladas para o desenvolvimento de suas atividades e ações.

6.3.1.1 O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI/MDS)

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) é um Programa do Governo Federal que tem como objetivo retirar as crianças e adolescentes, de 07 a 14 anos do trabalho considerado perigoso, penoso, insalubre ou degradante, ou seja, aquele trabalho que coloca em risco a saúde e segurança das crianças e adolescentes⁸³. Seus principais objetivos consistem em fomentar e incentivar a ampliação do universo de conhecimentos da criança e do adolescente, por meio de atividades culturais, esportivas, artísticas e de lazer no período complementar à escola, ou seja, na jornada ampliada; proporcionar apoio e orientação às

⁸³ Informações do PETI retiradas em sua literalidade diretamente do website do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – www.mds.gov.br – Acesso em 11/04/2014.

famílias por meio da oferta de ações sócio-educativas; e implementar programas e projetos de geração de trabalho e renda para as famílias.

A atuação do Programa consiste no recebimento de uma bolsa mensal por cada filho, com idade entre 07 e 14 anos, que for retirado do trabalho. Para isto, as crianças e adolescentes devem estar freqüentando a escola e a jornada ampliada, ou seja, em um período as crianças e adolescentes devem ir para a escola e no outro período devem ir para jornada ampliada, onde elas terão um reforço escolar além de desenvolverem atividades esportivas, culturais, artísticas e de lazer. Apesar do Programa visar retirar as crianças e adolescentes do trabalho perigo, penoso, insalubre e degradante, o lócus de atenção é a família, a qual deve ser trabalhada por meio de ações sócio-educativas e de geração de emprego e renda, buscando assim a sua promoção e inclusão social, contribuindo para o seu processo emancipatório, tornando-as protagonistas de seu próprio desenvolvimento social. O Programa é financiado com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social e co-financiamento dos estados e municípios, podendo ainda contar com a participação financeira da iniciativa privada e de sociedade civil.

Para que o município participe, é necessário que existam casos de trabalho infantil⁸⁴. Esse levantamento é feito pelos estados e municípios, por meio de seus órgãos gestores de assistência social. Além disso, outros órgãos como Delegacias Regionais do Trabalho⁸⁵ - DRT's e Ministério Público podem participar deste levantamento. Essas demandas são validadas pela Comissão Estadual e são submetidas à Comissão Intergestora Bipartite (CIB) da Assistência Social (formada por representantes do estado e municípios) para pactuação. A partir daí, as necessidades pactuadas são informadas ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com a relação nominal das crianças e adolescentes a serem atendidos e as respectivas atividades econômicas exercidas.

Uma vez implementado o Programa, sua gestão no âmbito municipal é realizada pela chamada Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil (CMETI). Essa Comissão deve ser estruturada pelo Prefeito, dotada de caráter propositivo e consultivo, sendo que seu trabalho deve ser referendado pelo Conselho Municipal de Assistência Social. Esse último consiste em outra interface sócio-estatal cuja presença no município é condição para a efetivação dos repasses para o PETI. Afinal, o CMAS é a instância que irá fiscalizar a aplicação

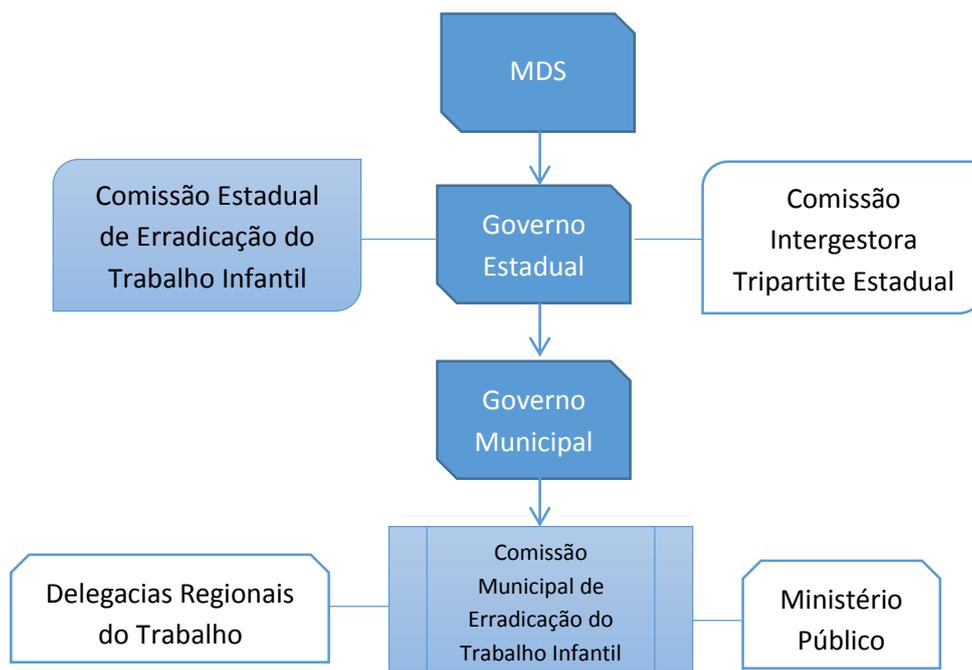
⁸⁴ Redação de http://www.portaltransparencia.gov.br/aprendaMais/documentos/curso_PETI.pdf - Acesso em 11/04/2014.

⁸⁵ Atualmente, vale dizer, renomeadas para Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego – SRTEs.

dos recursos e, principalmente, irá aprovar os relatórios de prestação de contas elaborados pelo Executivo e pela CMETI. Assim, a gestão do PETI conta com diversos atores envolvidos, dentre governos federal, estadual e municipal, além de instâncias de controle social cuja composição se dá tanto com membros do Estado, quanto com membros da sociedade (Figura 8).

No que tange ao alcance de resultados em função de seus objetivos, dentre o período considerado na análise, 2004 a 2009, o PETI apresentou resultados satisfatórios de cumprimento de mais de 80% das metas em 70% do tempo. Apenas em dois anos específicos, 2006 e 2007, os resultados ficaram abaixo desse patamar. É interessante observar que, nesse caso, a percepção de um dos gestores do projeto entrevistados foi de fato positiva acerca dos resultados apresentados, ainda que tenha realizado dada crítica acerca da amplitude de objetivos do Programa.

Figura 8 – Atores e fluxos processuais estruturados na gestão do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil



Fonte: elaboração própria

Na verdade, segundo sua percepção, a execução desse último se daria sob pelo menos dois grande estigmas. O primeiro, de caráter positivo, seria a transversalidade institucional que chancelaria a gestão do Programa. A existência de arenas híbridas, compostas por Estado e sociedade, atuando como condicionantes tanto para o repasse de recursos, quanto para monitoramento efetivo das ações, seria o principal fator de sucesso. Embora necessitasse, ao

mesmo tempo, de relativo trabalho de coordenação das ações, que, vale dizer, não se revelou banal e/ou mesmo simplório, a negociação com essas arenas teria efeito positivo na execução do Programa em nível municipal.

A principal explicação para essa constatação reside nos próprios mecanismos potencializadores da ação conjunta entre gestores do Programa e as instâncias híbridas. Existia de uma “rede municipal” de agentes que atuavam, cada qual, como fiscalizadores do trabalho infantil no território. As campanhas realizadas na temática tinham, em geral, adesão de vários atores provenientes de distintas arenas, contando desde os próprios órgãos governamentais, como os Postos de Saúde e os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), até mesmo os comerciantes locais, que afixavam cartazes e materiais nos estabelecimentos⁸⁶. Nessa mesma linha, os Conselhos Gestores de áreas distintas, como Educação e Assistência Social, recebiam, eles próprios, denúncias acerca de práticas de trabalho infantil, atuando, assim, como importantes parceiros na conformação da rede de combate à prática.

Além disso, vale a pena citar também a existência do CMETI como instância criada nesses moldes, mas cujo objetivo consistia em realizar a busca de crianças e adolescentes em situação de trabalho irregular. Nessa linha, a capacidade do Estado de não apenas organizar efetivamente a implementação do PETI, mas de fazê-lo levando em consideração a sociedade, é dada como elemento explicativo fundamental para os resultados apresentados pelo mesmo.

“Em determinado ano, o que o Programa foi capaz de realizar se deve, em grande parte, à pactuação que o governo federal realizou principalmente com os executivos municipais. Não é possível gerir Programas sem essa pactuação, na verdade. Diria inclusive que é praticamente impossível o governo federal querer agir diretamente no âmbito local sem a parceria com o governo municipal. Claro que não é simples, porque envolve muita conversa e muita (*sic*) ação que é realizada individualmente por cada ente, mas deve ser feita conjuntamente. Pra isso, não dá pra ficar trancado numa sala... tem as capacitações, as dúvidas da gestão. Foi sempre preciso manter um calendário de visitas, de cursos específicos para a ponta.” (Entrevista 1).

O principal gargalo para gestão do PETI estaria na heterogeneidade e na capacidade efetiva do recurso humano envolvido para a ação. Para lidar com o Programa, os recursos humanos elencados no âmbito do MDS foram, em sua maioria, compostos por gestores concursados na carreira transversal de EPPGG (Especialista em Políticas Públicas e Gestão

⁸⁶ O gestor que forneceu essa visão foi o segundo entrevistado no caso desse Programa. Ele, embora lotado para atuação em Brasília/DF, tinha uma agenda de visitas escalonadas para os municípios, especialmente nas DRTs. Com isso, sua percepção acerca da organização local do Programa abrangia inclusive atores como os comerciantes locais, sendo relatado que até mesmo em bares (botecos) locais, os materiais de campanha, contendo telefones das DRTs e da CMTEI para denúncias de trabalho infantil, eram afixados.

Governamental). Essa carreira é originária do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e existe no governo federal desde a Constituição de 1988, tendo, de fato, caráter transversal. O salário atual de um membro recém-empossado é de mais de R\$ 13 mil (treze mil reais) e existem incentivos à capacitação e continuação de estudos pelos gestores. Segundo as informações coletadas na entrevista, os maiores entraves na implementação do Programa residiam, na verdade, no âmbito municipal.

Em geral, municípios de menor porte, que são justamente aqueles nos quais são encontrados com maior frequência as situações de trabalho infantil, não tem uma estrutura burocrática consolidada e forte. As dificuldades decorriam do desconhecimento da temática por parte dos gestores locais, bem como da falta de comprometimento com prazos de prestação de contas e de elaboração de relatórios técnicos de progresso. Além disso, foi relatada existência de muita rotatividade nas equipes locais. Isso servia como principal fator impeditivo de institucionalização de procedimentos efetivos de gestão do PETI no âmbito municipal, o que ficava evidente nos casos das capacitações, segundo o entrevistado.

“Era preciso mediar as capacitações, por exemplo, para os agentes no âmbito municipal. Era contratada uma executora para isso, como universidades, ou alguma empresa, através de pregoes. O problema é que isso demorava (e demora). Não foram poucos os casos de equipes locais que foram capacitadas, inclusive conselheiros, mas que foram inteiramente trocadas nas mudanças de gestão. Acho que na Assistência Social isso é mais comum que nas outras áreas. Então, para o próximo ano, tinha que repetir as intervenções, os cursos, mas para equipes novas, gestores diferentes...” (Entrevista 1).

Assim, a gestão do Programa envolvia grau elevado de complexidade na coordenação das três esferas de governo no que tange, em especial, ao acompanhamento efetivo dos repasses realizados. Nesse mesmo sentido, um grande entrave à expansão das metas do Programa concernia não só na capacidade do município de qualificar as informações do Cadastro Único para Programa Sociais (CadÚnico), mas, também, em efetivamente realizar a busca das famílias passíveis de registro e inclusão no Programa.

6.3.1.2 O Programa Brasil Alfabetizado (PBA/MEC)

Além do PETI, foi importante avaliar também os principais aspectos de capacidades ligados a outro Programa, o Brasil Alfabetizado, desenvolvido pelo MEC. O Programa tem por objetivo principal a erradicação do analfabetismo, com foco nos indivíduos de 15 anos ou mais de idade. Foi criado em 2003 e sua execução consiste no apoio técnico a municípios com taxas altas de analfabetismo na estruturação de módulos de estudo continuado para jovens e

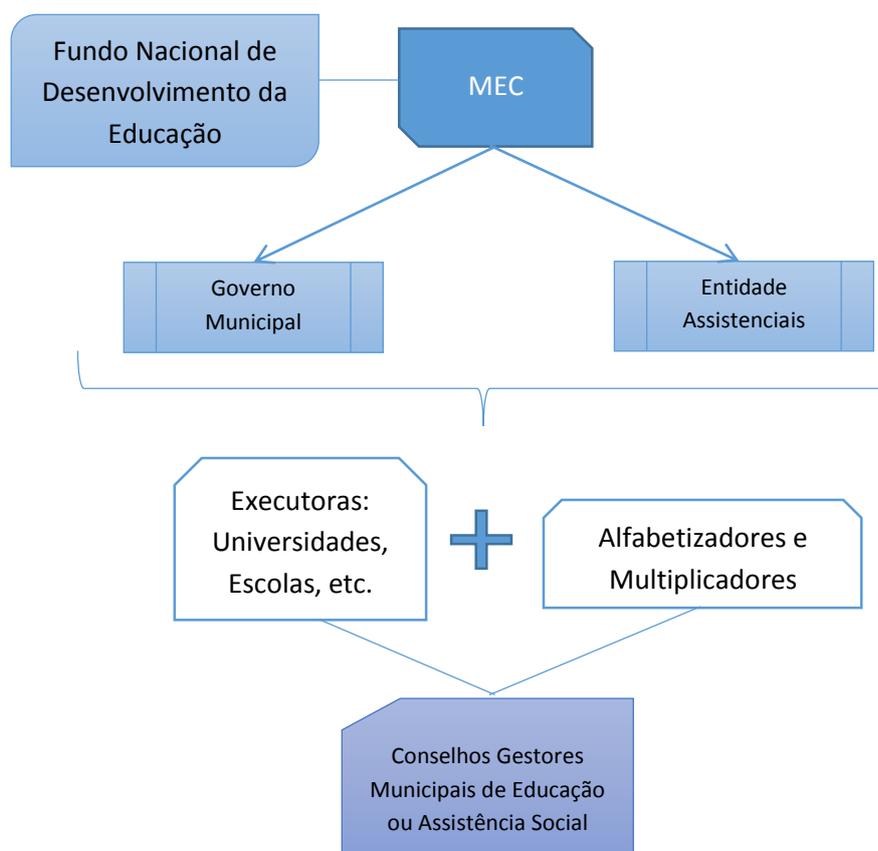
adultos na faixa etária considerada. A coordenação do Programa inicialmente estava a cargo da Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo (SEEA), mas, com a reforma regimental do MEC, ocorrida especialmente no ano de 2004 com o Decreto nº 5.159/2004, o Programa passou a ser gerenciado pela SECADI, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão, do Ministério.

As entidades e os governos que realizam convênios com o Governo federal para a execução do Programa são responsáveis pela seleção e capacitação dos indivíduos que irão atuar como alfabetizadores. Além disso, são responsáveis, também, pela organização de todo o processo de implementação do Programa. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) realiza o repasse de verbas para o custeio da formação inicial e continuada de alfabetizadores, bem como à remuneração de seu trabalho durante o curso de alfabetização (Gonçalves et al, 2009). No âmbito municipal, o governo conta com a atuação do Conselho Gestor Municipal de Educação para o acompanhamento da execução financeira do Programa, bem como, em especial, da fiscalização da efetiva aplicação dos recursos. Na falta do Conselho Municipal da Educação, é celebrado um acordo com o Conselho Gestor Municipal de Assistência Social para esse papel principal de fiscalização.

Assim, a organização do Programa Brasil Alfabetizado segue um esquema que, a priori, não envolve grandes complexidades para a execução, mas depende sobremaneira da adesão voluntária dos atores governamentais para sua efetiva realização (Figura 9). AS resoluções CD/FNDE nº28/2009 e CD/FNDE nº 22/2009 determinam que o tempo de alfabetização pode variar em função da proposta pedagógica de cada instituição alfabetizadora, considerando uma carga-horária mínima de 240 horas, que é o equivalente a 6 meses de aulas. A ideia é que as instituições possam oferecer propostas pedagógicas que mais se adequem às realidades locais de seus pontos de intervenção e, com isso, consigam efetivamente levar para a sala de aula os indivíduos que, no mais das vezes, precisam trabalhar e, por isso, tem tempo escasso para outras atividades.

Os resultados apresentados pelo Programa têm sido satisfatórios ao longo do tempo. Sua taxa de cobertura aumentou significativamente entre 2004 e 2009 (Tabela 13). Em 2004, ainda com pouco tempo de estruturação, o Programa já contava com adesão de 1667 (um mil, seiscentos e sessenta e sete) municípios. A maioria, cerca de 82,4%, concentrava-se na região Nordeste, seguida da região Sul, com cerca de 7,3%, a região Norte, com cerca de 5,2%, a região Centro-Oeste, com cerca de 2,6% e, por fim, a região Sudeste, com cerca de 2,5%.

Figura 9 – Atores e fluxos processuais estruturados na gestão do Programa Brasil Alfabetizado



Fonte: elaboração própria

Quando observamos a situação do Programa em 2009, notamos cenário bastante distinto. Nesse caso, o total de municípios nos quais sua implementação já estava concretizada mais do que dobrou, passando dos 1667 para 3356 (três mil, trezentos e cinquenta e seis) municípios. Na mesma linha, a distribuição regional também mudou. Embora o Nordeste continue concentrando a maioria dos casos, com cerca de 44,7% do total, outras regiões vem se destacando, como Sul, com 24,8% e o Sudeste, com 20%.

Essa capacidade de diversificação e aumento quantitativo do Programa pode ser atribuída à capacidade dos atores envolvidos de efetivamente manterem canais de contato significativos entre si. A entrevista com o gestor do Programa deixou claro pelo menos três importantes aspectos nesse sentido. Em primeiro lugar, o fato de o Ministério da Educação estabelecer contato direto, através de convênios, com municípios e/ou entidades assistenciais interessadas na execução do Programa.

Tabela 13 – Quantidade e proporção de municípios cobertos pelo Programa Brasil Alfabetizado, segundo Grandes Regiões – Brasil 2004/2009

	2004		2009	
	N	%	N	%
Norte	87	5,2%	144	4,3%
Nordeste	1374	82,4%	1499	44,7%
Sudeste	42	2,5%	671	20,0%
Sul	121	7,3%	832	24,8%
Centro-Oeste	43	2,6%	210	6,3%
Total	1667	100%	3356	100%

Fonte: MEC – www.mec.gov.br

De fato, a possibilidade de negociar e interagir diretamente com os atores implementadores do Programa foi dada como elemento de relevância para sua efetiva concretização e execução principalmente em função da celeridade dos processos e da possibilidade de se evitar os processos e meandros burocráticos dentre a gestão de outros atores, como o governo estadual, dentre outros.

“Os executores eram contatados através de chamadas para entrada no Programa. Quem tivesse interesse, vinha, mandava os documentos para o edital. Claro que focando ‘naquelas’ cidades com mais analfabetismo. Depois ampliamos para outras, porque tinha pouca gente no começo. Daí, a celebração do convênio era até rápida se comparar com as licitações normais.” (Entrevista 2).

O segundo ponto levantado como importante componente na gestão do Programa foi a capacidade de fiscalização efetiva da execução dos recursos no âmbito municipal. A partir de cerca de 3 anos de gestão do Programa, o MEC já disponibilizava de recursos satisfatórios para a atividade. Foi possível disponibilizar pessoal para realização de visitas técnicas aos municípios nos quais o Programa estava sendo executado e observar de perto as atividades empreendidas⁸⁷. Além disso, esse potencial de fiscalização era ampliado em função das parcerias que eram estabelecidas com os Conselhos Municipais de Educação ou Assistência Social. Na impossibilidade de o MEC realizar visitas presenciais nos mais de 3350 municípios, como visto em 2009, a possibilidade de contar com essa parceria foi muito valiosa.

Por fim, o terceiro elemento citado na entrevista concerne, pode-se dizer, às principais dificuldades enfrentadas por esse arranjo. O principal deles residia exatamente na capacidade de fiscalização efetivada da execução e correta aplicação dos recursos do Programa. De Fato,

⁸⁷ Isso condiz com a estruturação burocrática do próprio MEC no âmbito federal, como visto linha acima, de realização de intensa agenda de concursos públicos e de uma sistemática de valorização das carreiras próprias do Órgão, estabelecendo uma capacidade burocrática significativa e recrudescida ao longo dos anos.

em 2002 e em 2006, o Brasil Alfabetizado foi objeto de auditoria do Tribunal de Contas da União, sendo que um dos principais gargalos apontados no processo foi exatamente esse quesito. Em 2004, os fiscais do TCU constataram que, na verdade, o Programa não contava com uma estrutura mínima e/ou mesmo adequada para monitoramento do Programa sequer no que tange à execução Orçamentária.

As prestações de conta não eram acompanhadas de maneira efetiva pelos gestores do Programa e sequer apareciam os balancetes de alguns meses de gestão. O Acórdão 89/2003 do Tribunal concretizou a deliberação dos Ministros do Órgão de que o MEC organizasse a gestão do Programa pelo menos no que tangia à capacidade operacional de fiscalização orçamentária. Esse mesmo acórdão fazia duras críticas à falta de fiscalização efetiva da aplicação dos recursos, isto é, do estabelecimento de uma rotina de acompanhamento efetivo das atividades desempenhadas pelos prestadores na ponta.

Após esse aporte do TCU, o MEC reorganizou o Programa em termos de Gestão e uma das primeiras atividades nesse sentido concerniu na ampliação da equipe gestora. Em 2005 entrou em operação um sistema informatizado de gestão que foi o precursor do Sistema Brasil Alfabetizado atual, que é um dos sistemas de melhor performance do MEC nos dias atuais. A auditoria realizada pelo TCU em 2006, realizada para verificação do cumprimento das deliberações do acórdão dos Ministros do Órgão, mostrou cenário relativamente diferente (TCU, 2006). Nesse caso, o relatório aponta a existência de uma equipe multidisciplinar envolvida na gestão do Brasil Alfabetizado, “capaz de discutir não apenas gestão orçamentária, mas gestão efetiva do Programa em termos de adequação de municípios para sua implementação e efetivo acompanhamento”(TCU, 2006:112). Dois outros pontos também se destacaram nesse relatório.

O primeiro deles foi a estruturação não apenas de um sistema de acompanhamento orçamentário e de metas de gestão. O MEC havia estabelecidos e reorganizado, também, a própria sistemática de acompanhamento do Programa, o que envolveu mudanças organizacionais muito mais profundas do que a simples montagem de um sistema informatizado. Novas coordenações foram criadas, novas atribuições foram desenhadas, ao passo que um conjunto completo de fluxos organizacionais havia sido reestabelecido. E o segundo importante ponto de mudança adveio exatamente dessa reestruturação do Órgão.

Talvez um dos elementos que melhor sobressaíram na análise do TCU nessa segunda rodada de averiguações concerne à constatação da existência de uma equipe formada pelo

MEC exclusivamente para fiscalização do Programa. A Diretoria de Ações de Monitoramento e Avaliação, da SECADI, foi incumbida da tarefa de checar se os recursos transferidos estavam efetivamente se transmudando em cursos, alfabetizações e capacitações para jovens e adultos analfabetos. Essa coordenação é que ficou responsável pelas visitas técnicas efetivas aos municípios e, como tinha por aporte na tarefa os Conselhos Gestores Municipais de Educação ou Assistência Social, ela ficou responsável, também, pela coordenação das ações de pactuação com essas instâncias.

A entrevista realizada, todavia, revelou que, a despeito dessa grande empreitada institucional, a atividade de fiscalização, embora concretizada, ainda carecia de melhorias significativas. Em primeiro lugar, a própria capacidade de visita técnica do MEC era limitada. Apenas alguns municípios podiam ser visitados por vez e, quando essas visitas aconteciam, via de regra os governos municipais demonstravam certa resistência, pois achavam que se tratava muito mais de uma fiscalização e auditoria realizada pelo governo federal nos seus processos e contas.

“Era difícil convencer os prefeitos de que não se tratava de auditoria. Talvez essa fosse a parte mais complicada, porque, dependendo da forma como éramos recebidos, não tínhamos acesso a nenhum documento.” (Entrevista 2).

Além dessa questão, nos locais onde não era possível a presença do MEC, a pactuação com os Conselhos Municipais também poderia ser problemática, especialmente no caso daqueles municípios que não contavam com Conselho Municipal de Educação. Nos casos em que esse Conselho estava presente, era possível esperar uma efetiva fiscalização das atividades desempenhadas pelos Executores dos convênios, inclusive com visitas dos próprios membros do Conselho às atividades. Já nos casos em que esse Conselho inexistia, era preciso realizar acordos com o Conselho Municipal de Assistência Social. Em geral, esse Conselho já tinha em sua pauta questões próprias do campo da assistência social e nem sempre sobrava tempo e/ou pessoal para fiscalizar programas de outras áreas, como nesse caso da educação. Por isso, embora fosse possível e geralmente pouco problemática a negociação efetiva com esses Conselhos, eles geralmente não tinham recursos suficientes para cumprir amiúde a função.

Todavia, apesar desses embaraços, a parceria com os Conselhos Gestores é relatada como fundamental para o sucesso do Programa. Isso porque, mesmo não tendo condições de efetivamente realizar visitas aos Executores dos contratos, os Conselhos recebiam

denúncias eventuais provindas da própria sociedade acerca de irregularidades no Programa. Essas denúncias, uma vez ocorridas, eram formalizadas e remetidas à coordenação do PBA no MEC, que, portanto, tinha indícios importantes acerca da situação de concretização de seu Programa naquele município específico.

6.3.1.3 O Programa Segundo Tempo (PST/ME)

O Programa Segundo Tempo (PST) foi instituído em 2003 no âmbito do Ministério do Esporte, pelo Decreto n. 4.668/2003, junto à Secretaria Nacional de Esporte Educacional. Seu principal objetivo consiste, segundo redação dada por esse Decreto, na democratização do acesso à prática e à cultura do esporte como instrumento educacional, visando o desenvolvimento integral das crianças, adolescentes e jovens, como meio de formação da cidadania e melhoria da qualidade de vida. Pela descrição, é possível perceber que se trata de uma abordagem do esporte que supera a perspectiva mais comum do estímulo à formação de atletas para esportes competitivos. Toda a normatização do Programa Segundo Tempo está direcionada para contribuir com a formação integral dos beneficiados, por meio de projetos relacionados à prática esportiva oferecida no período do contra-turno escolar (Filgueira, 2010).

O desenho institucional do Programa se conforma na concretização de núcleos esportivos, cujo foco recaia sobre as crianças e adolescentes para a prática de atividades esportivas. O intuito original não consiste na formação de atletas profissionais, mas, basicamente, na ocupação do contra-turno escolar e efetivação da concepção de escola integral nos municípios⁸⁸. Os recursos necessários para sua implementação incluem a disponibilização de um espaço físico para desempenho das atividades, material esportivo para as diversas modalidades de esporte e, por fim, equipe multidisciplinar composta não apenas

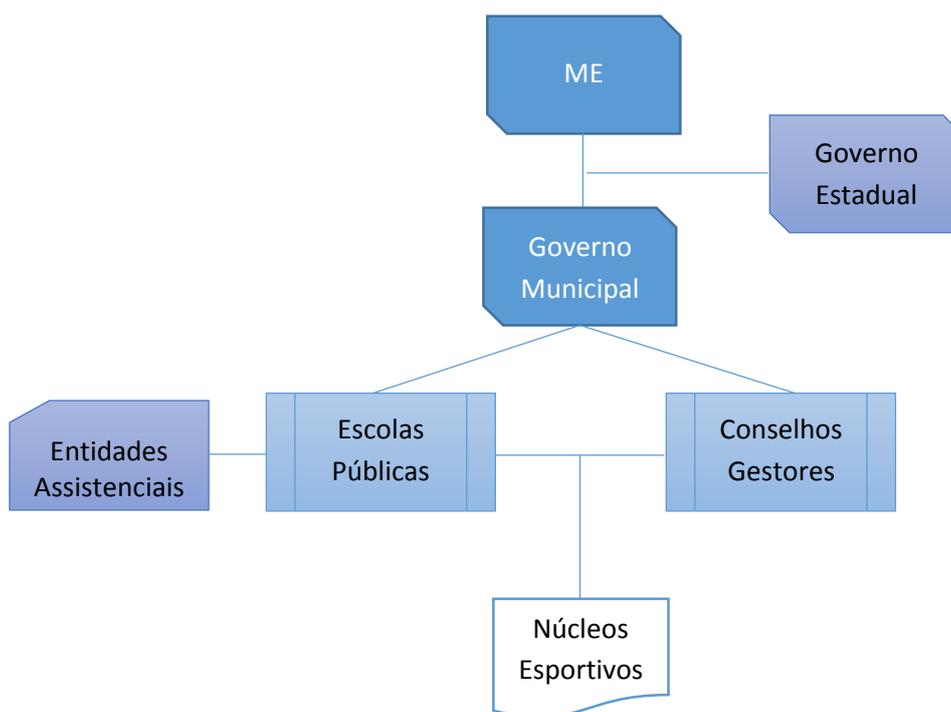
⁸⁸ Crianças de 0 a 6 anos estão sujeitas à modalidade conhecida como Iniciação Esportiva Universal, que tem como eixo principal a formação e o desenvolvimento completo do aluno / aprendiz no que se refere aos fundamentos necessários a prática dos esportes. Seus métodos agregam os principais componentes técnicos, táticos e psicológicos de cada esporte, de modo a oferecer ao aluno / aprendiz as mais variadas possibilidades de prática, desenvolvendo dessa forma as capacidades motoras e cognitivas de uma maneira mais completa, sem que haja especialização esportiva precoce. Adolescentes e jovens, acima de 15 anos, estão afetos a modalidades individuais, trabalhadas com os alunos de modo a incentivar sua prática esportiva, inserindo cada vez mais pessoas no mundo dos esportes, mostrando os benefícios gerais que permeiam esse contexto e, principalmente, preconizando o desenvolvimento pleno do aluno, considerando todos os aspectos inerentes e peculiares do esporte educacional. Para essa fase há uma maior aplicação das regras oficiais dos jogos e dos conceitos técnicos e táticos necessários para a prática plena da modalidade. Os aspectos sociais e psicológicos são reforçados de maneira incisiva nessa fase, visto a necessidade da abordagem desses temas nessa faixa etária (texto literal do website do Ministério do Esporte – www.esporte.gov.br – acesso em 19/04/2014).

por profissionais da área de educação física, mas, também, assistentes sociais, psicólogos e pedagogos.

O arranjo institucional concebido para inter-relacionamento entre os agentes executores do PST se conforma pela elaboração de acordos técnicos de cooperação entre o governo federal, através do Ministério do Esporte, com as administrações municipais prioritariamente. Em alguns casos, acordos também são firmados com os governos estaduais, mas, desde que estes apresentam planos específicos de repasse de recursos e de planos de pactuação com os governos municipais. Esses acordos incluem o repasse de recursos para manutenção dos núcleos esportivos e, em especial, para custeio das atividades desempenhadas por cada qual. Dentre os municípios, o principal agente pactuador consiste nas escolas de níveis fundamental e médio, de caráter público.

As escolas públicas são dadas como os principais responsáveis tanto pela formação das equipes de trabalho, quanto pela operacionalização efetiva das atividades pedagógicas e lúdicas afetas ao Programa. De toda forma, o plano de ação do Programa também prevê a pactuação e a execução das atividades por Entidades assistenciais, desde que atreladas à área da educação e que tenham acordos firmados com as escolas públicas para operacionalização das ações e, em especial, trabalho com os profissionais envolvidos no projeto (Figura 10).

Figura 10 – Atores e fluxos processuais estruturados na gestão do Programa Segundo Tempo

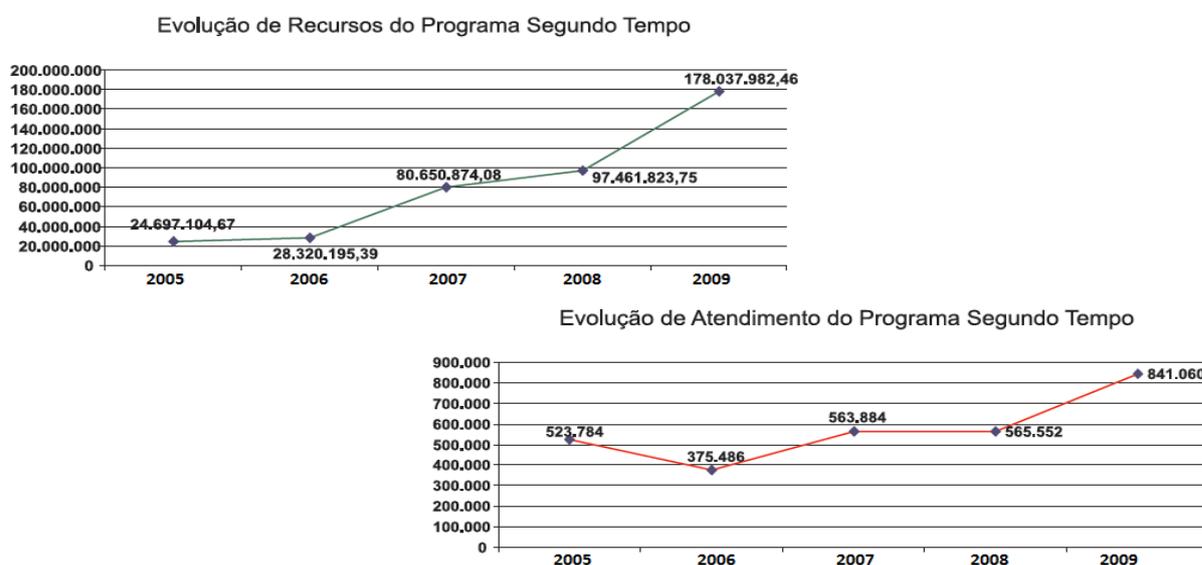


Fonte: elaboração própria

Além das escolas públicas municipais, o processo de pactuação pressupõe também a presença de outro agente municipal de significativa importância, que é o Conselho Gestor Municipal do Esporte. Nos casos em que esse Conselho inexistente, o Ministério do Esporte sugere a pactuação com o Conselho Municipal de Educação ou com o Conselho Municipal de Assistência Social. A atuação dessa instância se daria na fiscalização da aplicação dos recursos transferidos pelo governo federal, tendo por base a perspectiva de operacionalização efetiva do Programa. Assim, o papel do Conselho consistiria muito menos na fiscalização orçamentária do PST e muito mais no monitoramento da realização efetiva de atividades previstas nos acordos técnicos de cooperação firmados.

Entre 2004 e 2009, o PST passou a estar presente em mais de 900 municípios, contando com mais de 234 convênios e com uma estimativa de atendimento de mais de 800 mil de crianças e adolescentes no período. Sua execução orçamentária cresceu significativamente nesse interregno (Gráfico 17).

Gráfico 17 – Evolução dos recursos e da quantidade de atendimentos do Programa Segundo Tempo – Brasil 2004/2009



Fonte: ME, 2010

Interessante observar que existe dada discrepância no desempenho efetivo do Programa. Em 2004, o gasto *per capita* por atendido⁸⁹ era de cerca de R\$ 47,2 (quarenta e sete reais e vinte centavos). Em 2009, tanto o quantitativo de atendidos, quanto o de recursos, subiu significativamente, mas a taxa de gasto *per capita*, apesar o ganho de escala, piorou

⁸⁹ Consiste no montante de recursos, em reais, do ano dividido pelo total de atendimentos.

significativamente. Nesse ano, essa taxa chegou a R\$ 211,7 (duzentos e onze reais e setenta centavos). Se descontarmos a inflação do período, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), do IBGE, que tem um acumulado de aproximadamente 27,2%, notamos que o custo per capita do Programa Segundo Tempo teve um aumento real de mais de 250%. Esse dado é importante porque demonstra que, por um lado, de fato, houve sucesso na expansão dos atendimentos, mas, por outro, os custos envolvidos aumentaram de maneira significativa no âmbito do processo⁹⁰.

É intrigante observar, todavia, que, de acordo com dados do banco de dados do SigPlan (no banco de dados utilizado no trabalho), para o período considerado, em apenas 1 (um) dos anos considerados, sendo especificamente o ano de 2008, o gestor do Programa declarou no Sistema que os resultados alcançados pelo PST estiveram em pelo menos 80% do originalmente previsto. Para todos os demais anos, esse resultado ficou no patamar de abaixo de 60% do previsto. Esse resultado pode ser mais esclarecido através da entrevista realizada com o gestor do Programa que estava na sua condução entre os anos de 2007 e 2009.

Em sua visão, pelo menos quatro grandes problemáticas estavam atreladas ao Programa. Em primeiro lugar, a equipe do próprio Ministério do Esporte não era de fato especializada na área, mas, sim, na gestão orçamentária do Programa. Essa falta de conhecimento do assunto levou a entraves na fiscalização efetiva das atividades, porque o Ministério não dispunha de uma rede de fiscalização efetiva para além do cumprimento das ações de execução orçamentária⁹¹. Nesse caso, sim, foi estruturada inclusive um sistema informatizado de prestação de contas e cancelamento de contratos. Para além dessa visão de cunho orçamentário, entretanto, as capacidades disponíveis no âmbito federal eram relativamente limitadas.

A segunda problemática envolvida na gestão do Programa estava ligada às negociações que envolviam o repasse dos recursos. O relato, nesse caso, concerne à forma de descentralização dos mesmos através de acordos técnicos de cooperação. Esses acordos poderiam ser realizados de maneira direta com os agentes executores, quais sejam, Estados,

⁹⁰ Em 2011, de fato, o Programa Segundo Tempo passou a ser investigado pelo Ministério Público Federal, sob a suspeita de repasse ilegal e superfaturamento de verbas para as entidades parceiras. O evento foi um dos principais motivadores da renúncia ao cargo do então Ministro, Orlando Silva – vide reportagem <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/programa-segundo-tempo-ja-distribuiu-r-881-milhoes> - Acesso em 07/05/2014.

⁹¹ Como visto no histórico de desenvolvimento do próprio Orgão, o ME pouco se desenvolveu em termos de capacidades burocráticas e políticas, com especial ênfase na fraca carreira técnica, pouca identificação dos técnicos com a missão institucional... enfim, com fraco desempenho burocrático.

municípios e Entidades, mas, via de regra, não estavam atrelados a planilhas de referência em termos de preço de produtos e serviços. Assim, a análise dos processos para aprovação das propostas de cooperação e acordo se atrelava basicamente à formatação legal desses documentos, buscando sua validade no âmbito jurídico.

Essa problemática levou a uma reformulação gerencial completa do PST no ano de 2008. Nesse ano, as análises de processos começaram a ser submetidas a planilhas de referência de preços e serviços dados por pesquisas do IBGE e do DIEESE. A questão é que já haviam muitos convênios e acordos firmados nos anos anteriores que ainda estavam validados e, por isso, os repasses de recursos para esses casos não foram cessados de imediato.

“Fiz a reformulação completa do fluxo de trabalho do Departamento. Os analistas foram treinados e capacitados na ESAF, inclusive contando com cursos e certificados. Claro que a maioria era emprestada de outros Ministérios, o que causava problemas.. às vezes saíam e nem retornavam e a gente perdia o treinamento feito.” (Entrevista 6).

A terceira questão que se estruturava como problemática na gestão do Programa concernia à relação estabelecida com os parceiros, em especial à fiscalização efetiva das atividades desempenhadas. O Ministério, como dito, não dispunha de especialistas na área dentre o quadro de gestores do Programa. Mesmo se os tivesse, todavia, o quantitativo de pessoal sequer permitiria visitas técnicas específicas a experiências nos municípios. Era impossível mandar pessoal para verificar e acompanhar as atividades *in loco* pelo simples motivo de fragmentação da equipe no âmbito efetivo de gestão do processo. Assim, contava-se que esse monitoramento da efetividade do Programa estivesse a cargo dos parceiros locais, especialmente os Conselhos Gestores locais.

Todavia, a experiência de efetivação da parceria com os Conselhos Gestores não foi concretizada de fato no âmbito do Programa. O principal entrave nessa linha concernia à inexistência de Conselhos Municipais de Esporte na maioria dos municípios nos quais o Programa estava em execução⁹². Nessa linha, a diretiva do PST implicava a negociação com

⁹² De fato, de acordo com a pesquisa Munic, do IBGE, de 2005, cerca 5% dos municípios brasileiros possuíam Conselho Municipal do Esporte nesse ano. Em 2009, a pesquisa constatou que esse percentual era de pouco mais de 11%. E, mais recentemente, a última pesquisa, referente ao ano de 2013, constatou percentual de aproximadamente 18%. Esses resultados conferem uma dimensão importante da presença dessas instâncias no âmbito municipal. Apenas como comparação, a mesma pesquisa aponta que, já em 2005, quase 87% dos municípios já contavam com Conselhos Municipais de Educação, sendo que esse percentual chegou a 94% em 2013. No caso da Assistência Social, o percentual de 2005 era de 76% e chegou a 84% em 2013. A Saúde é o caso mais emblemático, sendo que o percentual era de 94% em 2005 e chegou em sua totalidade em 2013.

Conselhos de outras áreas, sendo, prioritariamente, os da Educação e da Assistência Social. A despeito dessa orientação, a própria equipe do Ministério do Esporte não contava com técnicos específicos designados para se responsabilizarem por tal procedimento. Via de regra, praticamente todos os técnicos ficavam sobremaneira ocupados com a gestão técnico-orçamentária geral e não dispunham de tempo, nem mesmo capacitação e formação, para lidarem com as negociações com as instâncias de controle social locais. Com isso, como a obrigatoriedade de prestação de contas do Programa residia basicamente na execução orçamentária e muito pouco na sua efetividade, o foco da equipe se voltava muito mais para essa gestão técnico-orçamentária.

A quarta e última grande problemática apontada na entrevista concerne aos processos de prestação de contas do Programa. Como não haviam equipes de fiscalização e as parcerias, que deveriam ser estabelecidas nesse sentido, eram postergadas em função de limitações de trabalho da equipe, as prestações de conta se focavam basicamente na execução orçamentária. O relato do gestor aponta que, na verdade, em geral, o plano de trabalho apresentado pelo proponente no início das atividades somente era revisto pela equipe gestora ao final do processo, quando da prestação de contas. E, via de regra, a formatação final do plano seguia a mesma instrumentalidade da formatação inicial, com “pequenas mudanças nos valores apresentados” de atendimentos e equipes locais (Entrevista 3).

Além disso, em função, por um lado, das limitações de tamanho da equipe e, por outro lado, da necessidade de cumprimento de prazos legais de tramitação de processos e liberação de recursos, não raro o Departamento se via em situações complicadas. O relato é de que, via de regra, os membros da equipe ficavam, cada qual, responsáveis pela análise e gestão de determinados contratos e acordos de cooperação. Havia momentos em que coincidiam eventos como as férias ou licenças de determinados servidores e os prazos legais para tramitação dos processos que estavam sob sua responsabilidade.

Assim, outro servidor deveria assumir aquele processo, ao qual poderia nunca ter tido acesso anteriormente, além de já ter que lidar com aqueles processos sob sua própria responsabilidade. Nesses casos, a análise se focava efetivamente e literalmente na forma legal dos aspectos contidos no processo e sua tramitação era efetivada. Havia já institucionalizada, em função das circunstâncias, pode-se dizer, uma cultura organizacional de priorização muito mais da forma e muito menos do conteúdo dos documentos analisados no âmbito de gestão do Programa.

6.3.1.4 O Programa Agricultura Irrigada (PAI/MINA)

O Programa Agricultura Irrigada foi criado no ano de 2003, tendo por base a conformação e operacionalização dos objetivos traçados na Política Nacional de Irrigação, definidos pela Lei n. 9.433 de janeiro de 1997. O objetivo principal do Programa consiste no fornecimento de crédito para a implantação de sistemas de irrigação, subsídios para aquisição de equipamentos e agilização burocrático-processual no licenciamento e na outorga de projetos de irrigação. As principais diretrizes do Programa estão ligadas a esses três macro objetivos e, no geral, pretendem lidar não apenas com a efetivação de projetos de irrigação no campo, mas, também, da melhoria das condições de produção e de sustento das famílias produtoras (Quadro 8).

Quadro 8 – Principais diretrizes do Programa Agricultura Irrigada

Diretriz	Descrição
1	Coordenar a implantação de programas de valorização e aproveitamento dos recursos de água e solo para fins agrícolas, agropecuários e agroindustriais
2	Promover a contratação de obras de infraestrutura, particularmente de captação de água para fins de irrigação, de canais primários ou secundários, bem como obras de saneamento básico, eletrificação e transportes
3	Colaborar na implantação de núcleos de colonização para médios e pequenos irrigantes
4	Promover ou manter, em articulação com entidades públicas ou privadas, centros de desenvolvimento e capacitação de irrigantes
5	Promover a aquisição ou desapropriação de áreas destinadas à implantação de projetos de desenvolvimento agrícola, agropecuários e/ou agroindustriais, prioritariamente de irrigação

Fonte: MINA, 2012

Dentre as diretrizes principais, pelo menos duas se destacam. Em primeiro lugar, a garantia de coordenação para implantação de projetos de irrigação dentre as comunidades rurais. Esse movimento é importante porque pressupõe a ação conjunta dos produtores rurais, inclusive no que tange à gestão de recursos financeiros. Essa ação conjunta potencializa o poder desses agentes no que tange à negociação com credores e na capacidade de, por exemplo, escoamento de produção e /ou comercialização de produtos. A segunda diretriz que chama atenção concerne à implantação de projetos de saneamento básico no âmbito das ações do Programa. Esses projetos são importantes especialmente para a zona rural, como no caso do acesso à rede de esgoto e a água tratada. Assim, essa também não é uma diretriz banal do ponto de vista de potenciais impactos na realidade dos indivíduos beneficiários das ações.

A gestão do Programa já estava sob a responsabilidade de diferentes Órgãos do Governo Federal, refletindo a própria dinâmica de mudança institucional que caracteriza a administração pública e, em especial, como visto, o Ministério da Integração Nacional. Inicialmente, quando da aprovação da Política Nacional de Irrigação, a entidade gestora do processo era uma comissão, ou um Grupo Executivo, de caráter interministerial, com a execução centralizada do Ministério do Interior e suas entidades vinculadas à época, como o Departamento Nacional de Obras de Saneamento, a SUVALE, o DNOCS e a SUDENE (IICA, 2008).

Ao longo dos anos, desde a aprovação da Política, a gestão da irrigação foi transferida distintos Órgãos da administração federal, tendo, inclusive, ganhando status de Ministério Extraordinário no final da década de 1990. Essa transferência de responsabilidades pela gestão ao longo do tempo teve impactos importantes no desenho que a própria Política foi adquirindo ao longo do tempo. Afinal, a trajetória de cada Instituição responsável repercutia nos objetivos e nos ordenamentos finais para execução e operacionalização efetiva da Política. E, como era de se esperar, cada Instituição buscou promover a perpetuação de seus próprios interesses dentro o processo, focando-se muito mais nos resultados benéficos para sua própria gestão, do que, no geral, para os resultados específicos traçados inicialmente como diretrizes da Política.

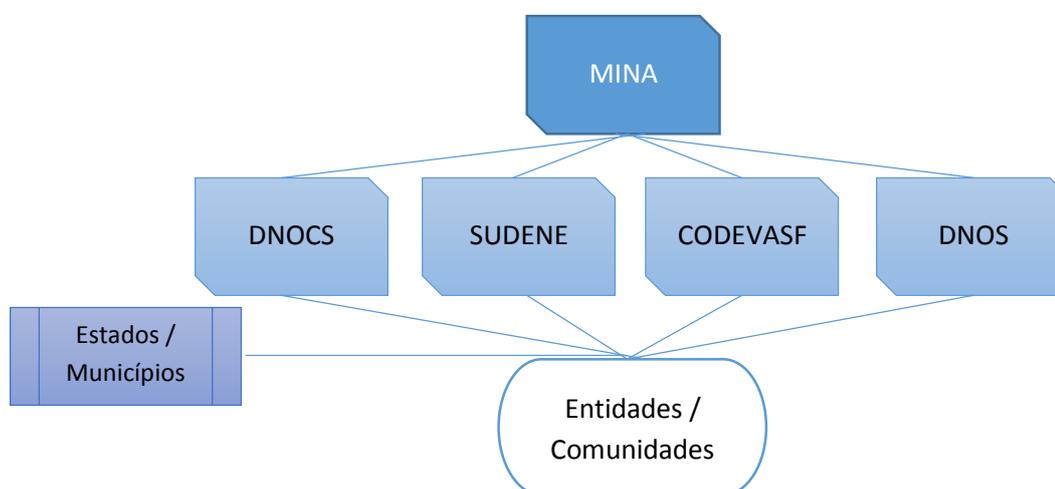
“Mais do que executoras de uma única política definida por um poder central, o principal objetivo de cada uma delas é a de preservar-se dentro do conglomerado de instituições pública, voltando-se mais para suas próprias visões. Até a instalação do Programa atual de Agricultura Irrigada, sob a égide do MINA, essas instituições agiam, de certa forma, sem coordenação e segundo a visão e influência política de seus dirigentes. Como exemplo, há o fato de que, em dado momento, o DNOS procurou exercer a liderança do projeto de transposição de águas do Rio São Francisco para o Nordeste semi-árido, procurando atuar na implantação de projetos em regiões sob jurisdição política da SUDENTE e executiva do DNOCS e da CODEVASF.” (IICA, 2008:21)

É no âmbito desse imbróglcio institucional que, em 2003, o Programa Agricultura Irrigada é instituído sob os auspícios do então criado Ministério da Integração Nacional. Atualmente, a instituição responsável por sua gestão é a Secretaria Nacional de infraestrutura Hídrica, parte desse Ministério. Sua estrutura de gestão concerne à transferência recursos para entidades e agrupamentos rurais na consolidação de projetos de irrigação e desenvolvimento da agricultura prioritariamente familiar. Nesse sentido, o Programa é gerido de maneira descentralizada, tendo por foco o governo federal e por atores efetivos aqueles escolhidos pelo próprio governo para serem beneficiários das ações.

Essa escolha dos atores é realizada através das autarquias pertencentes ao quadro institucional do Órgão, sendo o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), o supracitado Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a Companhia de Desenvolvimento do Vale do Rio São Francisco (CODEVASF). Essas instâncias realizam a seleção direta de comunidades e/ou agrupamentos rurais para implantação do programa e prestação de auxílio técnico na sua efetivação (Figura 11).

De acordo com o relatório IICA (2008), em geral, no Semi-Árido e Nordeste, as ações do Programa começaram pela construção de reservatórios de água. Já no Sul e no Sudeste, as ações se concentraram muito mais na drenagem e saneamento de terras baixas, as quais foram subsequentemente ocupadas com culturas aptas a esse tipo de solo. As ações federais sempre resultaram em participações compulsórias para os governos estaduais, sem que eles tivessem a oportunidade de participar do processo decisório. Dessa forma, impuseram-se pedadas demandas sobre as infraestruturas física e social do Estado, sem que os governos tivessem recursos e prazos suficientes para satisfazer adequadamente tais demandas⁹³.

Figura 11 – Atores e fluxos processuais estruturados na gestão do Programa Agricultura Irrigada



Fonte: elaboração própria

A situação dos municípios é ainda mais dramática, pois constituem o espaço territorial no qual as intervenções efetivamente ocorrem. Esses atores não têm oportunidade para opinar sobre a conveniência ou não dos projetos sendo estruturados, muito menos para decidir, convertendo-se em sujeitos passivos, recebendo todos os reflexos e impactos

⁹³ Trecho literal do relatório – IICA (2008, p.24).

imediatos, sem uma adequada preparação. De um modo geral, a responsabilidade pública é muito diluída, com pouca ou inexistente ingerência do município na gestão dos recursos de água e solo (IICA, 2008:24).

Os resultados apresentados pelo Programa foram avaliados no patamar de abaixo de 40% do esperado para todos os anos considerados na amostra do SigPlan nesse trabalho, qual seja, o período 2004 a 2009. A entrevista realizada com o gestor desse Programa, que esteve na sua chefia nos anos de 2006 a 2008, foi reveladora nesse sentido. Pelo menos três problemáticas foram citadas como significativos entraves à melhoria de eficiência na gestão do Programa. O primeiro entrave tem relação direta com a situação de gestão dentro da própria administração federal. Segundo o entrevistado, existe uma alta rotatividade de servidores não apenas no próprio MINA, mas, principalmente, nas Autarquias⁹⁴.

Essa rotatividade tem por base frequentes pedidos dos próprios servidores para exercício descentralizado de carreira em outros Órgãos, ou, ainda, a admissão em outros concursos e carreiras. Esse fenômeno pode estar relacionado com a falta de valorização da carreira. O Instituto de Previdência dos servidores da CODEVASF, por exemplo, já declarou falência no ano de 2009 e até hoje, embora existente e descontando percentual específico dos salários, não foi reestruturado. Além disso, essa rotatividade faz com que os projetos sejam gerenciados por diferentes servidores ao longo do tempo, não raro sem as devidas qualificações para atuar no processo. Além disso, a política de capacitação é prejudicada nesse sentido, já que, no geral, são gastos recursos financeiros e materiais para capacitação de técnicos que, via de regra, saem do Órgão pouco tempo depois.

O segundo entrave dado como fundamental à gestão do Programa concerne à descentralização administrativa. Atividades rotineiras na gestão do programa, como a consolidação de processos orçamentários, a confecção de planos de trabalho, ou, ainda, a coleta de dados para fins de monitoramento e avaliação, são realizadas por cada Autarquia envolvida no processo. A grande problemática nessa linha concerne à inexistência de uma sistemática de centralização, padronização e conformação desses processos em documentos únicos e que consigam prover uma visão ampla e efetiva do andamento dos projetos. Nesse sentido, a gestão descentralizada torna-se um entrave burocrático significativo para a gestão

⁹⁴ Tal como visto na análise específica do Órgão, em 2004, por exemplo, a proporção de seu corpo técnico que era requisitada de outras Agências e Órgãos era de cerca de 43%, sendo que esse percentual, na verdade, aumentou em 2009, chegando a quase 44%.

do Programa, pois os próprios Órgãos envolvidos no processo não raro são incapazes de trocar informações, dados e sistemáticas de trabalho entre si.

Por fim, o último grande entrave relatado concerne à falta de consulta e diálogo com outros agentes afetados pelas atividades e ações desenvolvida no âmbito do Programa. Via de regra, existe, segundo o entrevistado, uma diretiva comum dentre as Autarquias de formação, elas próprias, de grupos e comunidades rurais para composição dos trabalhos do Programa. Isso quer dizer que, em geral, mesmo aqueles grupos comunitários, associações e/ou cooperativas previamente existentes tendem a ser ignorados em prol da criação de agrupamentos condizentes com os objetivos e interesses das Autarquias.

Ademais, é sintomático, também a quase inexistência de diálogo com os governos estadual e municipal, quiçá com órgãos e interfaces sócio-estatais locais, como os Conselhos Gestores. Como dito, os municípios são os agentes talvez mais interessados no Programa, pois sofrem diretamente os impactos decorrentes de sua estruturação. Todavia, via de regra não são consultados acerca dos objetivos traçados para o seu território, muito menos acerca das tendências futuras de ação. Nessa mesma linha, não há diretriz para a prestação de contas e/ou mesmo a realização de acordo com Conselhos Gestores locais para a publicização de ações e resultados. As reuniões nesse sentido são realizadas via de regra apenas com os beneficiários do Programa. A única instância que efetivamente é consultada pelas Autarquias, no geral, concerne aos Conselhos de Bacias Hidrográficas, os quais geralmente tem caráter estadual e têm fim específico de discutir questões específicas e localizadas da própria área.

6.4 Cotejando resultados e capacidades

O que podemos afirmar, enfim, da relação entre capacidades políticas e burocráticas a partir da análise dos casos estudados? Pelo menos três conjuntos de conclusões podem ser realizadas. Em primeiro lugar, a comparação dentre os Órgãos revelou diferenças importantes acerca dessas capacidades para cada qual. O MDS e o MEC são aqueles com maiores índices nesse sentido, ao passo que o ME e MINA são aqueles com os menores valores na escala. A explicação dessa diferença parece residir no próprio histórico de desenvolvimento desses Órgãos. Tanto o MDS, quanto o MEC, tenderam a, na verdade, consolidar todo um movimento anterior de mobilização da sociedade e dos profissionais em torno de políticas das áreas sobre as quais versam cada qual.

A assistência social já vem de movimentações importantes desde, principalmente, a promulgação da Constituição de 1988 e a institucionalização de suas políticas, através da sistematização de procedimentos e instâncias no corpo do MDS, parece que vem ajudando a consolidar sua concretização. Nesse mesmo sentido, a área de educação também conta com importantes mobilizações no âmbito social e parece que a participação da sociedade nas políticas do campo, através de diversas interfaces sócio-estatais, como Conselhos Gestores e Conferências Nacionais, vem contribuindo sobremaneira para a gestão dos programas e para a garantia de cumprimento dos seus respectivos objetivos.

Essa perspectiva de trajetória e consolidação institucional parece estar muito menos presente no caso tanto do Ministério do Esporte, quanto da Integração Nacional. Em ambos os casos, o que observamos claramente é um padrão institucional muito mais cambiável e transformista do que um padrão de sistemática concretização institucional. Os dois Ministérios foram fundados no início do governo Lula, por volta do ano de 2003, após sofrerem diversos tipos de mutações institucionais desde a promulgação da Constituição. Eles já assumiram o papel de Secretaria de outros Ministérios, Secretaria Extraordinário, Departamentos, Superintendências e, por fim, foram finalmente chancelados como Ministérios. Essa diversificação espelha não apenas a quase inexistência de movimentos da sociedade em torno da área, tal como nos casos anteriores, mas, também, tende a dificultar a consolidação efetiva de um corpo burocrática capaz, inclusive, de estabelecer relações efetivas com a sociedade através da adoção de interfaces sócio-estatais.

A segunda consideração a ser feita concerne aos resultados apresentados por cada Órgão. É importante ressaltar que maioria dos Programas do MDS e MEC foram muito bem avaliados no período analisado, 2004 a 2009. Já no caso do ME e do MINA, avaliação foi bem mais modesta, contando com alguns poucos Programas bem avaliados. A terceira consideração a ser feita tem relação direta com essa e concerne à gestão efetiva dos Programas da área. Cada qual conta, como visto, com desenhos institucionais muito específicos que tendem a considerar em diferentes graus o contato com interfaces.

No caso do MDS e MEC, esse desenho privilegia a negociação com diversos órgãos de controle social, como Conselhos Gestores, bem como com os governos envolvidos na gestão. Dessa forma, atividades como a fiscalização do cumprimento efetivo das atividades acordadas tende a ser desempenhada de maneira conjunta e pactuada, muito embora esse modelo também enfrente uma série de dificuldades, como visto. Ainda assim, sua efetivação parece

favorecer a divisão do trabalho entre os agentes num claro sistema de parceria, no qual as informações são efetivamente trocadas e os ajustes necessários são realizados de maneira parcimoniosa e concisa.

Já no caso dos Programas avaliados para o MINA e o ME, observamos desenhos que privilegiam uma gestão de caráter muito mais *top-down*. É singular, por exemplo, o Programa de Agricultura Irrigada, que sequer tende a estabelecer negociações claras e/ou mesmo diretas com os Estados e municípios para efetivação de suas ações. Nesse mesmo sentido, o Programa Segundo Tempo tende a estabelecer parcerias com um número limitado de agentes, ficando impossibilitado, inclusive, de proceder as fiscalizações efetivas das atividades porque não é capaz de atuar numa lógica de parceria com instituições de controle social, como Conselhos Gestores, dentre outros.

Combinadas, essas três conclusões parecem confirmar/demonstrar a hipótese de que, de fato, Programas que tendem a estabelecer e qualificar suas parcerias, tendem a apresentar melhores resultados no tocante à sua gestão e efetivação no plano local. Dessa forma, não é difícil imaginar a razão que faz com que o desenvolvimento de capacidades políticas e burocráticas seja uma questão de seminal importância para instituições governamentais no cenário atual. E, muito embora esse desenvolvimento pareça se atrelar sobremaneira ao próprio histórico de desenvolvimento das instituições, o fato de Órgãos como MDS e MEC terem sido capazes de recrudescerem essas capacidades ao longo do período estudado, apenas nos informa que esse movimento parece depender, em grande medida, da vontade e determinação dos próprios gestores para tanto.

Existe um último elemento que sobressaiu nas análises, ainda que de maneira tácita, mas que, sugere-se, pode conter significativo poder explicativo acerca dos resultados encontrados, que é a questão da articulação federativa. A necessidade e a priorização da descentralização da implementação das políticas públicas no país implicam, por si só, importantes desafios na consolidação dessas políticas no país, porque exigem o envolvimento e, principalmente, a coordenação de diferentes tipos de atores interessados nos processos. Logicamente, essa questão merece análise mais detida, tendo por base seus principais pressupostos e preceitos, merecendo, por isso, estudo próprio capaz de explicar suas principais idiosincrasias e variações. Por isso, sua menção não foi realizada nesse trabalho, mas, antes, deixada propositadamente como elemento de futuras agendas de estudo na área de composição de capacidades políticas e burocráticas pelos governos de uma maneira geral.

7. CONCLUSÃO

Não é uma discussão banal o papel desempenhado pelo Estado na institucionalização e promoção de políticas públicas nas diversas e distintas áreas temáticas. Por um princípio racional de concretização de políticas nessa linha, mister observar que, à consagração de direitos na esfera legislativa e sua aplicabilidade pela esfera jurídica, deve corresponder um Estado capaz de efetivar políticas interventivas de maneira eficaz e eficiente, principalmente na perspectiva de atendimento às demandas apresentadas pela população. Essa capacidade do Estado de intervir está ligada não apenas à sua capacidade técnica de analisar, planejar e implementar ações e programas, mas de fazê-lo tendo por base e aporte os próprios indivíduos e grupos potencialmente impactados por essas atividades. Eis o principal desafio enfrentado pelos agentes estatais nas democracias modernas: como aprimorar essa integração Estado-sociedade nos *locus* governamentais onde ela já existe e, principalmente, como criar essa capacidade onde ela inexistente ?

Essa tese pretendeu lidar com essa questão sob pelo menos dois pontos de vista. Primeiro, sob o argumento de que o Estado se constitui como ator central na promoção de políticas públicas e, em especial, na concretização daquilo que denominamos aqui por Desenvolvimento. Segundo, que, para o desempenho desse papel, tendo por base o cenário sócio-político das democracias modernas, as capacidades políticas estatais se revelam elementos importantes nos processos públicos decisórios, especialmente na gestão e implementação de políticas públicas. Uma vez combinados, esses dois argumentos nos permitem compreender como, atualmente, o Estado pode elaborar e efetivar intervenções na sociedade e efetivamente ser capaz de cumprir os objetivos traçados.

O papel do Estado na produção de políticas públicas é tema controverso, principalmente quando levamos em consideração as temáticas e o grau de intervenção do ator nas questões sociais e econômicas. A história político-econômica nos informa, de uma maneira geral, todavia, que, nos casos em que o ator teve maior envolvimento na condução das políticas econômicas e sociais, os resultados alcançados pareceram satisfatórios do ponto de vista da promoção do Desenvolvimento. Não é difícil perceber, como visto no capítulo 1, que, especialmente em períodos de conflitos bélicos, os gastos estatais não apenas são incrementados, mas permanecem nesse patamar superior mesmo após o fim dos conflitos.

Mas esse papel interventor é factível para efetivação do Desenvolvimento desde que concretizado de maneira conjunta com a sociedade. Os autores clássicos recentes do desenvolvimentismo, como Evans (1995) e Johson (1995), tiveram a oportunidade de teorizar acerca das parcerias que o Estado fazia com grupos econômicos específicos. A experiência dos países do Leste Asiático, especialmente no período dos anos de 1960 e 1970, permitiu-lhes formular a tese de que, nos momentos que o ator estatal é capaz não apenas de planejar políticas públicas, tendo por base uma burocracia profissionalizada e forte, mas, também de estabelecer parcerias com grupos socioeconômicos específicos capazes de concretizar esses planos e projetos, a tendência de se obter resultados satisfatórios no âmbito da promoção do Desenvolvimento aumenta consideravelmente. A idéia de *autonomia* e *parceria*, clássica nessa linha, parece resumir sobremaneira essa tese.

Além dessa parceria e trabalho conjunto com determinados agentes da sociedade, a literatura também nos mostra que o papel do Estado é importante para o Desenvolvimento sob a ótica dos processos de *catch up*. O desenvolvimento dos Estados Unidos, antes mesmo da declaração da independência, já chamava a atenção de List (1790) especialmente por causa da possibilidade de “importação” do conhecimento e da tecnologia que se abria no auge da Revolução Industrial na Inglaterra. Essa prática de cópia de know-how e tecnológico parece não apenas ter contribuído sobremaneira para o crescimento do país, mas, também, parece ter servido como importante ponto de partida para o aperfeiçoamento das técnicas já existentes e, com isso, o desenvolvimento de tecnologias próprias nacionais. Assim, o *catch up* não apenas possibilitou sua conformação desenvolvimentista, mas, também, possibilitou a construção e potencialização de capacidades técnicas próprias ao longo do tempo.

Vale dizer, o *catch up* não constituiu processo restrito aos EUA do século XVIII, mas é recorrente até os dias atuais. Os países que não foram capazes de lograr o desenvolvimento, como, por exemplo, a maioria daqueles da América Latina, são exemplos atuais de performance de *catch up*, ainda que contando com suas idiosincrasias e especificidades. Os anos 1930 são marcantes, por exemplo, para o Brasil, que recrudescer nesse momento sua política industrial e, rapidamente, faz com que o país passe a ter um caráter muito mais urbano e industrial do que ruralista agrário. Ao longo dos anos, a nação observa o incremento do investimento na criação de seu parque industrial e a tentativa de agregação de valor à sua cadeia produtiva, tendo por base os estudos e ideologias cepalinas da deterioração dos termos de troca. Mas, ainda assim, o país não foi capaz de lograr o desenvolvimento.

Na verdade, países como o Brasil se encontraram, especialmente a partir de meados dos anos 1970, num processo contínuo de *catch up*, de caráter quase circular. O efeito “Rainha Vermelha” descrito por Albuquerque (2013) nos revela que, embora esses países estejam efetivando o *catch up*, eles só conseguem fazê-lo o suficiente para não ficarem ainda mais defasados tecnologicamente em relação às economias desenvolvidas. A celeridade dos processos de desenvolvimento tecnológico dessas últimas é o bastante para manter esse *gap* constante em relação aos subdesenvolvidos. E a explicação para a existência desse *gap* tende a residir justamente nas capacidades estatais instaladas para o seu desenvolvimento.

Furtado (1986) nos forneceu uma visão consistente disso através da idéia de modernização-marginalização, atribuindo às elites agrário-exportadoras locais a inabilidade estatal para o desenvolvimento de tecnologias não apenas similares àquelas dos países desenvolvidos, mas, também, de autoria própria. De fato, nos casos em que grupos econômicos específicos não são afetos à idéia de desenvolvimento de um parque industrial e de uma cadeia produtiva para além das culturas agrário-exportadoras, parece que o modelo de *autonomia* e *parceria* observado nos países do Leste Asiático não se concretiza, pelo menos não o suficiente para efetivação desse viés de desenvolvimento. Isso parece ser verdadeiro não apenas para o Brasil, mas, também, para os demais países da América Latina, por exemplo, que não conseguiram lograr o Desenvolvimento e ficaram “presos no limbo” do Efeito Rainha Vermelha.

Mas, será que, de fato, atualmente, mesmo a adoção desse modelo, resultaria em resultados satisfatórios em termos de planejamento, gestão e implementação de políticas públicas por Estados democráticos como o Brasil ? O final da década de 1990 e, principalmente, os anos 2000, testemunham a gradual derrocada do sistema neoliberal e a necessidade subsequente de maior intervenção estatal para a gestão das arenas econômica e social. É singular, por exemplo, a crise enfrentada pelos EUA em 2008 e, em 2011/2012, a forma pela qual essa mesma crise já se alastrava pela Europa e por diversos países asiáticos, como Japão e Coréia do Sul. Ficou claro que os preceitos de desregulação econômico do Consenso de Washington, formatados, originalmente, como base para diminuição dos custos associados aos serviços e políticas dos diversos tipos de Estado de bem-estar social, foram questionados no seio dos próprios países que lhes deram origem.

O fenômeno parece ter recrudescido outra questão que, pelo menos desde a década de 1990, já insurgia no âmbito das democracias modernas, acerca da capacidade efetiva do

sistema político representativo de aglutinar e de, de fato, representar os interesses e preferências da sociedade. Questionamento que parece se inserir num movimento de maior âmbito de busca por maior aproximação entre Estado e sociedade na gestão de políticas públicas, tal como identificado por Santos e Avritzer (2003), tanto em países do “Sul”, quanto do “Norte”. Assim, embora não fomentada pelas recentes crises econômicas enfrentadas pelos países, a crise da representação política parece ter saído fortalecida dos episódios.

O final dos anos 2000, portanto, tece uma combinação singular no âmbito político-social. De um lado, o Estado é chamado a ser novamente o centro da promoção do desenvolvimento e, por outro, a sociedade clama por um padrão de produção de políticas públicas diferente daquele específico das épocas em que o ator já tomara para si essa tarefa. A crise da representação política implica maior busca por aproximação entre Estado e sociedade na condução das políticas públicas e, em especial, no planejamento e gestão dessas políticas. Portanto, nesse novo tempo, o Estado é chamado a atuar, mas em conjunto com a sociedade e não apenas em parceria grupos econômicos específicos por ele escolhidos. Nesse cenário, pode-se dizer, não apenas as capacidades burocráticas são importantes, mas também o são as capacidades políticas que o Estado deve desenvolver para o desempenho de suas funções.

As capacidades políticas foram expressas aqui como o potencial dos Órgãos governamentais de envidar esforços na adoção de interfaces sócio-estatais na implementação e gestão de seus Programas. A ideia de “ecologia” de interfaces foi reveladora no sentido de propor a distinção de diferentes tipos de interfaces, contando com diferentes desenhos institucionais, como adequados a diferentes Programas, à guisa de seus respectivos desenhos. Todavia, faltava ainda testar a tese se, de fato, esse processo de adoção faria alguma diferença em termos de resultados de políticas públicas. E a análise do caso do Brasil foi singular nesse sentido.

Em primeiro lugar, na última década, percebeu-se no país um crescimento relevante em termos do número de interfaces socioestatais nos programas e órgãos do governo federal. Ainda que houvesse, já em 2002, um percentual relevante de programas nessa linha, nota-se *incremento consistente* ao longo da década na adoção de formas de interlocução, chegando a quase 90% dos programas com pelo menos uma forma de interface socioestatal. Esse aumento ao longo do tempo foi observado tanto no que diz respeito à adoção de interfaces por órgãos que anteriormente não a praticavam, como também pelo incremento nos

programas de órgãos que desde o início da década já incentivavam formas de interação com a sociedade. Em segundo lugar, tornou-se bastante visível a consolidação de uma *diversificação* e variabilidade dos formatos de interface socioestatal (formas mais coletivizadas ou individualizantes) que se consolidaram na última década, envolvendo as ouvidorias, reuniões com grupos de interesse (como as mesas de diálogo e outras experiências mais pontuais), audiências públicas, consultas públicas, conselhos, conferências, e outros (envolvendo comitês diversos, sítios de internet, ações de transparência e atendimento ao cidadão, entre outros).

Essa conformação das interfaces sócio-estatais no país permitiu a avaliação de seus impactos e resultados nos processos de planejamento, gestão e implementação de políticas públicas. Algumas conclusões foram passíveis de serem feitas nesse sentido. Em primeiro lugar, as análises de regressão e correlação nos mostraram que, embora as capacidades políticas e burocráticas sejam, em geral, desenvolvidas de maneira independente, seu desenvolvimento conjunto tende a gerar um sistema de mútua retroalimentação. Órgãos nos quais se observou, por exemplo, maior capacidade política, também se associaram a tendências de apresentar maiores capacidades burocráticas. E vice-versa. Assim, ficou claro no trabalho uma tendência de que o desenvolvimento de capacidades políticas fortalece as capacidades burocráticas já existentes em cada Órgão da administração pública.

A segunda conclusão a ser feita se refere ao desenvolvimento efetivo dessas capacidades pelos Órgãos governamentais. A análise do período 2004 a 2009 mostrou claramente que alguns foram capazes de desenvolver ambas as capacidades, outros foram capazes de desenvolver apenas um tipo de capacidade e, por fim, outros não foram capazes de desenvolver nenhuma dessas capacidades. A constatação dessa variabilidade no desenvolvimento efetivo das capacidades políticas e burocráticas nos levou diretamente ao questionamento das razões de sua existência. O que levou os Órgãos a situações tão diferenciadas em termos de gestão ?

Foi interessante observar, nesse sentido, que o histórico de criação dos Órgãos parece ter relação direta com o fenômeno e a comparação de casos específicos foi fundamental para indução dessa conclusão. Os Órgãos MDS e MEC foram construídos e instituídos sob os auspícios de movimentos sociais e de profissionais já pré-existentes na sociedade, como o caso da militância da Assistência Social ou, ainda, da ação premente de profissionais da educação em torno da definição de políticas e parâmetros de ação para a área. Além disso,

seu desenvolvimento institucional foi relativamente linear, tendo sido constituídos como Ministérios há vários anos e conseguirem efetivar, por exemplo carreiras públicas próprias afetas às suas respectivas missões e tarefas. No caso dos demais Órgãos, MINA e ME, observamos a quase falta desses movimentos sociais progressos, bem como um desenvolvimento institucional quase não-linear, que pouco propiciou a formação de uma burocracia própria e afetas às suas respectivas missões e atividades.

O caráter desses Órgãos, variante em termos de capacidade políticas e burocráticas, pareceu se refletir sobremaneira e diretamente na forma de planejamento, gestão e implementação de seus respectivos Programas. A análise comparada nos fornece importantes indícios nesse sentido. Em primeiro lugar, o próprio desenho institucional dos Programas se diferenciou em termos de contato com interfaces sócio-estatais específicas. Os Programas de Erradicação do Trabalho Infantil e Brasil Alfabetizado, desenvolvidos, respectivamente, por MDS e MEC, contavam, cada qual, com a gestão e fiscalização tendo por base Conselhos Gestores de Políticas municipais e/ou Estaduais, por exemplo. Já no caso do Programa Agricultura Irrigada ou, ainda, do Programa Segundo Tempo, seus respectivos desenhos não contavam com essa integração e, vale dizer, nem mesmo com a integração das gestões governamentais locais para pactuação (como foi o caso, em especial, do Programa Agricultura Irrigada).

Além dessa diferença nas capacidades políticas previstas no próprio desenho dos Programas, é importante salientar também as diferenças encontradas no caso da gestão técnica efetiva de cada qual. Foi singular, por exemplo, o relato dos gestores advindos dos Programas Agricultura Irrigada, do MINA, bem como o Segundo Tempo, do ME, referentes à alta rotatividade da equipe. OS vínculos dos profissionais envolvidos na gestão eram, via de regra, ligados, na verdade, a outros Órgãos governamentais, estando a maioria em situação de cessão. Esse cenário pouco contribuía, por exemplo, não apenas para constituição efetiva de identificação do funcionário com a missão institucional do Órgão, mas influía em questões práticas, como a realização de cursos e capacitações. De acordo com os relatores, eram frequentes os casos de técnicos capacitados em determinados aspectos e que, pouco tempo depois, deixavam o Órgão para atuação em outras instâncias.

No caso dos Programas desenvolvidos por MDS e MEC, relatos dessa natureza foram bem menos enfatizados pelos entrevistados. Isso pode estar relacionado ao fato de que, em sua maioria, os técnicos que trabalham nesses Órgãos são concursados em carreiras dessas

próprias instâncias, tal como visto nos relatos históricos de cada qual. Isso reforça a importância de constituição de um corpo técnico próprio, geralmente através do estabelecimento de carreiras próprias e afetas à temática de trabalho do Órgão.

Em conjunto, todos esses fatores se associaram de maneiras distintas no que tange aos resultados apresentados pelos Programas. Os resultados apresentados pelos Programas desenvolvidos por MINA e ME foram considerados, em quase todos os anos, como abaixo da média esperada. Os relatos dos gestores nesse sentido dão conta não apenas da alta rotatividade dos técnicos envolvidos no processo, mas também do pouco conhecimento específico na gestão temática do Programa. Em geral, os técnicos tinham treinamento muito mais desenvolvido na gestão de execução financeira dos Programas e pouco conhecimento na estruturação e concretização de indicadores de monitoramento, avaliação e performance desses últimos.

Além disso, foram relatados, também, dificuldades em termos de cooperação entre as instâncias de execução do Programa, como a falta de diálogo entre técnicos executores do Programa Agricultura Irrigada com instâncias locais tanto governamentais, quanto de controle social, como os Conselhos Gestores. Assim, atividades como coordenação de atividades e fiscalização não contavam com apoio desses potenciais parceiros no âmbito local, dificultando sobremaneira a execução descentralizada desses Programas. Interessante notar que, já no caso dos Programas desenvolvidos por MDS e MEC, essa interação com as instâncias locais foi relatada como um dos pontos fortes para o sucesso na implementação e gestão. A atuação dos Conselhos Gestores foi dada como fundamental nesse sentido.

Enfim, podemos dizer que, desde a ótica eminentemente quantitativa, até a ótica qualitativa, há indícios significativos que apontam na direção de apresentação de melhores resultados em políticas públicas através da combinação de capacidades políticas e burocráticas no âmbito da gestão governamental. Ainda assim, vale dizer, é importante tecer considerações sobre futuras agendas de pesquisa dentre essa questão. A primeira delas se refere, por exemplo, ao papel efetivo desempenhado pelas interfaces sócio-estatais nos processos de gestão pública. No caso desse trabalho, essa questão sobressaiu em relação aos Conselhos Gestores municipais.

Segundo os entrevistados, os Conselhos eram importantes, mas nem sempre existiam em determinado município. Nesse caso, em geral, as possibilidades de denúncia e formalização de contato com os Órgãos gestores eram repassadas, através de pactuação, a

outros Conselhos eventualmente existentes no município, como Conselhos municipais de Assistência Social, ou mesmo de Saúde. Esse formato de Organização levantou a questão da potencial sobrecarga de atividades dos Conselhos em nível municipal. Nos locais onde inexistem Conselhos de Educação, por exemplo, questões ligadas à área e, em especial, relacionadas aos Programas executados pela área, são tratados pelos Conselhos de Assistência Social, por exemplo, tal como relatado nas entrevistas. Certamente essa constitui uma questão para futuros estudos e pesquisas.

Outra questão que merece maior aprofundamento analítico concerne a um avanço na literatura acerca das próprias capacidades políticas e burocráticas. No caso das capacidades políticas, foi possível notar que à ecologia de interfaces sócio-estatais, cabe ao gestor adotar aquela que melhor se adequa aos objetivos e atividades de seu Programa. Todavia, é preciso avançar teoricamente sobre *se e quais* seriam as melhores alocações em termos de desenhos institucionais e Programas desenvolvidos. Nesse caso, a hipótese de pesquisa concerne à possível existência de uma alocação perfeita entre interfaces e Programas capaz de maximizar o contato entre Estado e sociedade, tendo por base as diferentes e diversas áreas de políticas públicas, bem como as diversas áreas de gestão governamental.

Nessa mesma linha, também o conceito de capacidades burocráticas merece melhor refinamento do que atualmente a literatura lhe confere. Nesse caso, importa investigar a possível existência de diferentes tipos de capacidades burocráticas como melhor, ou mais adequadas, aos diferentes tipos e variações de Programas, áreas e desenhos de gestão governamental. Certamente, tal como nesse trabalho, a literatura vem, via de regra, pressupondo que o conceito de capacidades burocráticas é único e deve ser aplicado de maneira linear dentre os diversos Órgãos e Programas. Futuras pesquisas, no entanto, podem buscar a relativização do conceito, enfrentando o desafio de, ao mesmo tempo, manter a comparabilidade dentre os casos de estudo para sua avaliação em termos de performance e *benchmarking*.

Por fim, uma última agenda de pesquisas concerne à introdução, dentre essa discussão de capacidades políticas e burocráticas, da variável federativa como componente e constrangedora das possibilidades de gestão e implementação de Programas governamentais. A questão federativa impacta diretamente os processos porque imbuído da necessidade premente de descentralização das ações para os diferentes entes governamentais. Assim, um dos grandes desafios é o estabelecimento de uma rede na qual os agentes federais consigam

planejar determinado Programa e que esse Programa seja implementado da maneira “correta” na ponta, como no caso dos municípios. Certamente, nesse processo, o aporte potencial das interfaces sócio-estataos pode ser significativo na consecução da coordenação que se faz necessária para tamanha empreitada.

BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVITZ, Moses. **Thinking about Growth, and other essays on economic growth and welfare**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

ABRUCIO, L. F. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 2007.

ABRUCIO, L. F.; PEDROTTI, Paula; PO, Marcus Vinicius. **A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas** IN: LOUREIRO, Maria Rita. ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (orgs.). Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

ALBUQUERQUE, E. M. . **Agenda Rosdolsky**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013. v. 1.

ALLEGRETTI, G.. **Los presupuestos participativos em Africa y Asia: experiências híbridas y espúrias externas a Europa y America Latina**. IN: FALCK, A.; YANES, P. (org) Democracia participativa y presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual. Malaga: CEDMA, 2011.

ALMEIDA, A. **O Congresso Nacional no pós-1988: capacidade e atuação na produção de políticas e no controle do Executivo**. In: CUNHA, M.; MEDEIROS, B.; AQUINO, L. (Org.). Estado, instituições e democracia: república. Brasília: Ipea, 2010. p. 97-130.

ALTMAN, David e LUNA. Juan Pablo. **Introducción: El Estado latinoamericano en su labirinto**. In Revista de ciência política. Santiago de Chile, vol. 32, n.º 3 ,521–543, 2012.

ALVAREZ, S., E. DAGNINO and A. ESCOBAR, eds. **Cultures of Politics/Politics of Cultures: Revisioning Latin American Social Movements**, Boulder CO: Westview Press.

AMSDEN, A.H.. **Taiwan's Economic History: A Case of Etatism and a Challenge to Dependency Theory**, Modern China, 5 (3), Symposium on Taiwan, 341-379, 1979.

ARANTES, R. et al. **Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público**. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. Burocracia e política no Brasil. Desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

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

ARMONY, Ariel. **Civic Engagement and Democratization**. Stanford: Stanford University

ARRETCHE, Marta. **Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas**. In: BIB: Boletim Bibliografico de Ciências Sociais., Rio de Janeiro, nº 39, p.3-40, 1995.

ARRIGHI, G. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo**. Rio de Janeiro/São Paulo: Contraponto/Unesp, 1996.

ATAACK, J.; PASSELL, P.. **A new economic view of American history**. New York: W. W. Norton, 1996

AVRITZER, L.. **A moralidade da Democracia**. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: UFMG, 1996.

_____. **Democracy and the Public Space in Latin America**, Princeton: Princeton University Press, 2002.

_____. **Reforma Política e Participação no Brasil**. In: Leonardo Avrizer; Fátima Anastasia. (Org.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, v. 1, p. 1-271.

_____. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Opinião Pública, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho 2008, p. 43-64.

_____. **Participatory Institution in Democratic Brazil**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Zander. (orgs.). **A inovação democrática no Brasil : o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, L.; VAZ, Alexander C. N.. **Accountability and the creation of local spaces for participation in Latin America**. Paper presented for the OAS Seminar Project on the Consequences of the Decentralization Process in the Americas and the Challenges to Democratic Governance. Accountability and the Creation of Public Spaces at the Local Level, 2008. Disponível em: <www.civil-society.oas.org/English/Decentralization_1-Accountability.doc>.

AXELROD, R.. **Learning to cooperate**. IN: BICCHIERI, C; JEFFREY, R.; SKYRMS, B. (eds). The Dynamic of Norms, Cambridge University Press, 1997.

BAIN, Alexander. **James Mill: a biography**. Editora: Lightning Source, England, 2006.

BALDWIN, P.. **The politics of social solidarity: class bases of the European welfare state, 1875-1975**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

BAIOCCHI, G., **Militants and Citizens. The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre**, Stanford University Press, Stanford, 2005.

BESLEY, Timothy; PERSSON, Torsten.. **Repression on Civil War ?** American Economic Review, 99(2):292-297, 2009.

BENEVIDES, M. V. M. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991.

BERNARDES, A.T; ALBUQUERQUE, E.M. **Cross-over, thresholds, and interactions between science and technology: lessons for less-developed countries**. *Research Policy* 32, 865–885, 2003.

BERSCH, Katherine; PRAÇA; S.; TAYLOR, Matthew M.. **State capacity and Bureaucratic Autonomy *Within* National States: mapping the archipelago of excellence in Brazil**. Paper presented at the Latin American Studies Association Conference, May 29-1 June, 2013. Disponível em: http://www.asmetro.org.br/portal/attachments/article/1140/bersch-praca-taylor-state-capacity-and-autonomy-may-1_lasa.pdf.

BICCHIELI, C.. **Trust among strangers**. *Philosophy of Science*, 71, 1-34, 2006.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Cinqüenta anos de pensamento na Cepal – uma resenha**. In: *Cinqüenta anos de pensamento na Cepal*. BIELSCHOWSKY, Ricardo. (org). Vol. 01. Record., 2000.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade - para uma teoria geral da política**. 10ª ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

_____. **Locke e o direito natural**. 2ª ed. Trad. Renato de Assumpção Faria, Denis Fontes de Souza Pinto, Carmen Lidia Richter Ribeiro Moura. Brasília: UnB, 1997.

_____. **O futuro da democracia**. 9a ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOHMAN, J.. **The survey article: the coming of age of deliberative democracy**. *The Journal of Political Philosophy*, v. 6, n. 4, p. 400-425, 2000.

BOSCHI, R. R. **A arte da associação: política de base e democracia no brasil**. Rio de Janeiro, IUPERJ/VERTICE, 1987.

_____. **Instituições, Trajetórias e Desenvolvimentos: uma discussão a partir da América Latina**. IN: BOSCHI, R.R. (org). *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Editora UFMG: Belo Horizonte, 2011.

BOSCHI, R. R.; GAITÁN, F. **Intervencionismo Estatal e Políticas de Desenvolvimento na América Latina**. *Caderno CRH*, v. 21, n. 53, p. 303-319, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v21n53/a08v21n53.pdf>>. Acesso em: 14 abril 2013.

BRADLEY, D.; HUBER, E.; MOLLER, S.; NIELSEN, F. **Distribution and redistribution in post-industrial democracies'**, American Political Science Association, San Francisco, 29 August±2 September, 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. *Lua Nova*: 45, 1997.

_____. **Da administração pública burocrática à gerencial**. In: BRESSER-PEREIRA, L. C; SPINK, P. (Org) *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998.

_____. **Celso Furtado: o desenvolvimento como missão.** In: SABÓIA, João; CARVALHO, Fernando (org). Celso Furtado e o século XXI. Barueri: Manole, 2007.

_____. **Globalização e competição.** Rio de Janeiro: Campus, 2010.

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

CARDOSO, F. H.. **A construção da democracia: estudos sobre política.** São Paulo: Siciliano, 1993.

CARDOSO JR., José C.. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado.** Texto para discussão 1584, IPEA, 2011 (2012).

CARDOSO JR., J. C.; PINTO, E. C.; LINHARES, P. T. (Ed.). **Estado, instituições e democracia: desenvolvimento.** Brasília: Ipea, 2010. v. 3 (Série Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro).

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política.** Editora Papirus: São Paulo, 2013.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CAVALCANTI, M. M. A. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais – Uma abordagem conceitual.** www.interfacesdesaberes.fafica.com/seer/. 20hs/16/10/2006 – 2006.

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

CGU – Controladoria-Geral da União. **Banco de dados dos servidores da administração pública federal.** Disponível em www.portaldatransparencia.gov.br. Acesso em 10/05/2013.

CHANG, H-J. **The political economy of industrial policy.** New York: Palgrave Macmillan, 1995.

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

_____. **Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective.** London: Anthem Press, 2002.

_____. **Globalization, economic development and the role of the state.** London: Zed Books, 2003.

CHANG, H-J.; ROWTHORN, R. **Role of the state in economic change: entrepreneurship and conflict management.** In: CHANG, H-J.; ROWTHORN, R. The role of the state in economic change. Oxford: Clarendon Press, 1995.

CHIAVENATO, Julio Jose. **O golpe de 64 e a ditadura militar**. São Paulo: Moderna, 2000.

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

COASE, R. **The Institutional Structure of Production**. Nobel Prize Lecture to the Memory of Alfred Nobel, December, 1991. Disponível em <www.nobel.se/economics/laureates/1991/coase-lecture.html>.

COELHO, V. S. R. P. **Brazil's Health Councils: The Challenge of Building Participatory Political Institutions**. IDS Bulletin, Sussex, v. 35, n. 2, p. 33-39, 2004.

COHEN, J.. **Procedure and substance in deliberative democracy**. Dans: M. J. Bohman and W. Rehg (dir. publ.), *Deliberative democracy*. Cambridge, MIT Press, 1997.

COHEN, J.L., and A. ARATO. **Civil Society and Political Theory**, Cambridge MA: MIT Press, 1994

COIMBRA, Marcos. **As abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais**. IN: ABRANCHES et al. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

COSTA, Sérgio. **Freezing Differences: Politics, Law, and the Invention of Cultural Diversity in Latin America**. In: Araujo, Kathya; Mascareño, Aldo (ed.): *Legitimization in World Society*. Farnham: Ashgate: 139–156, 2012.

CUNHA, Eleonora S. M. **Aprofundando a Democracia: O Potencial dos Conselhos de Políticas e Orçamentos Participativos**. Dissertação de mestrado. Departamento de Ciência Política, UFMG, Belo Horizonte, 2004.

_____. **Inclusão Social e Política: o desafio deliberativo dos Conselhos Municipais de Assistência Social**. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *A Dinâmica da Participação Local no Brasil*. São Paulo, Cortez, 2010.

DAGNINO, E. (org), pp. 9-15. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo, 2002.

_____. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. IN: DAGNINO, E. (Org.) ; TATAGIBA, Luciana (Org.) . **Democracia, sociedade civil e participação**. 1. ed. Chapecó: Argos, 2007.

DAHL, Robert A.. **Democracy and critics**. New Haven, London: Yale University, 1989.

_____. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1990.

_____. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

_____. **Sobre a democracia**. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: Unb, 2001.

DAVIS, L. E.; NORTH, D. C. **Institutional change and American economic growth**. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

DAVIS, M. **Planeta de favelas: a involução urbana e o proletariado informal**. In: Contragolpes, Emir Sader (org.), São Paulo: Boitempo, 2006

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

_____. **Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma**. Revista do Serviço Público, Ano47, vol.120, n.2, maio-agosto, 1996.

_____. **Reformas Econômicas e Democracia no Brasil dos Anos 90: as Câmaras Setoriais como Fórum de Negociação**, in Dados, vol.37, nº2, 1994.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. R. **O Corporativismo na Construção do Espaço Público**, Boschi (org), Corporativismo e Desigualdade: A Construção do Espaço Público no Brasil, Rio de Janeiro, Rio Fundo/IUPERJ, 1991.

DOIMO, A. M. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós 70**. Rio de Janeiro: RelumeDumará/ANPOCS, 1995.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. Tradução de Sandra Guardini T. Vasconcelos. São Paulo : EDUSP, 1999.

DRYZEK, John. **Deliberative Democracy and Beyond**. Oxford, Oxford University Press, 2000.

DRYZEK, John; NIEMEYER, Simon. **Discursive Representation**. Trabalho apresentado no *workshop* Rethinking Democratic Representation. University of British Columbia, 18-19 de maio, 2006.

DUNLAVY, C. A. **Politics and industrialization: early railroads in the United States and Prussia**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

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

ESPING-ANDERSEN, G. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990;

_____. (ed.). **Welfare states in transition. National adaptations in global economies**. London: UNRISD/Sage Publications, 1996.

_____. **Social Foundations of Postindustrial Economies**, Oxford: Oxford University Press, 1999.

ESTEVA, G. **Desenvolvimento** In: SACHS, J. Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder. Petrópolis, Editora Vozes. 2000.

EVANS, Peter. **O Estado como problema e solução**. Lua nova: revista de cultura e política, n. 28-29, abr. 1992. Disponível em: <<http://goo.gl/2hTDsq>>.

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

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

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

_____. **Building bridges across a double divide: alliances between US and Latin American labor and NGOS**. Development in Practice, 14(1-2), 34-47, 2004.

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

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

EVANS, P.; RAUCH, J. **Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “Weberian” State**. American sociological review, v. 64, n. 5, 1999 (2000).

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

FALLETI, Tulia. **Efeitos da Descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada**. Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, Jul/Dez 2006.

FARIA, C.F. **O Estado em Movimento: Complexidade Social e Participação Política no Rio Grande do Sul**. Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política UFMG, 2005.

_____. **Fóruns Participativos, controle democrático e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul: a experiência do governo Olívio Dutra (1999-2002)**. Opinião Pública, v. 12, p. 378-406, 2006.

_____. **O processo decisório do Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul: da deliberação pública à representação política**. In: DAGNINO, E. e TATAGIBA, L. (Orgs.). Democracia, Sociedade Civil e Participação. Chapecó: Argos Editora Universitária, 2007.

FARIA, Carlos A. P. **Uma genealogia das teorias e modelos do Estado de Bem-Estar Social**. IN: BIB, Rio de Janeiro, (46), p39-71, 2007.

FERES, J.C. e VILLATORO, P., **La viabilidad de erradicar la pobreza: un examen conceptual y metodológico**. Santiago de Chile, CEPAL, outubro de 2013.

FIANI, R.. **Cooperação e Conflito: instituições e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FINNEMORE, M. **Constructing norms of humanitarian intervention**. In *The Culture of National Security*, ed. Katzenstein, pp. 153-185, 1996.

FEHR, E.; FISCHBACHER, U.. **Third-party punishment and social norms**. *Evolution and Human Behavior*, 25(2), 63-87, 2004.

FOSTER, J. E. **Poverty Orderings and Welfare Dominance**. *Social Choice and Welfare*, 1988, 179-98, 1998.

FREEMAN, C. **The “National System of Innovation” in historical perspective**. *Cambridge Journal of Economics*, v. 19, n.1, 1995.

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

_____. **The end of history**. in: *The national interest*, 1989.

FUNG, A. **Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências**. In: COELHO, V. S. P. & NOBRE, M. (orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: ed. 34, 2004.

FUNG, A., and E.O. WRIGHT, eds **Deepening Democracy: Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance**, London: Verso, 2003.

FURTADO, Celso. **Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1980.

_____. **Transformação e crise na economia mundial**. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

_____. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

_____. **Coleção Pensadores Contemporâneos**. Rio de Janeiro: Eduerj. Entrevista a Aspásia Camargo & Maria Andrea Loyola, 2002.

GEDDES, Barbara. **Building State Autonomy in Brazil, 1930-1964**. *Comparative Politics* 22, no. 2, 1990.

_____. **Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America**. Berkeley: University of California Press, 1994

GEISST, Charles R. **Wall Street: a history**. Oxford University Press, 1999.

GUIDDENS, Anthony. **A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

_____. **Modernidade e Identidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2002.

_____. **Política da Sociedade de Risco**. In: Anthony Giddens and Christopher Pierson (eds). *Conversas com Anthony Giddens: O Sentido da Modernidade*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação política**. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **Os conselhos municipais e a gestão urbana**, In: SANTOS JUNIOR, O. A; RIBEIRO, L. C. Q; AZEVEDO, S. (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2004.

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

GUGLIANO, A. A.. **Participação cidadã e gestão pública: a experiência da cidade de Montevidéo**. Revisa do Departamento de Ciências Humanas e do Departamento de Psicologia, Universidade de Santa Cruz do Sul, n.24, 2006.

GUTTMANN, R.. **How credit-money shapes the economy: the United States in a global**, Columbia University Seminar Series, 1994.

HABERMAS, J. **O conceito de poder de Hannah Arendt**. In: FREITAG, Bárbara (org). *Habermas: Sociologia* (pp. 100-118), São Paulo, Ática, 1980.

_____. **Between Facts and Norms**. Cambridge University Press, 1996.

_____. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. 2. ed. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. **Concluding comments on empirical approaches to deliberative politics**. *Acta Politica*, v. 40, n. 2, p. 384-392, 2005.

_____. **Teoria do Agir Comunicativo**. Editora: Martins Fontes, 2012, 1ª edição, V.1 e 2, São Paulo, SP.

HABERT, Nadine. **A década de 70: apogeu e crise da ditadura militar brasileira**. Editora Ática, 1994.

HAIR, J. F., BLACK, W. C., BABIN, B. J., & Anderson, R. E. (2009). **Multivariate data analysis**. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **Os Artigos Federalistas**. Apresentação: Isaac Kramnick; tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

HENDRIX, C. S.. **Measuring state capacity: theoretical and empirical implications for the study of civil conflict**. *Journal of Peace Research*, 2010.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte : Paidéia, 1987.

_____. **Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance.** Polity Press and Stanford University Press, 1995.

HELLER, P.. **Democratic Deepening in India and South Africa.** Journal of Asian and African Studies 44(1), pp. 97-122, 2006.

HERRLEIN, Ronaldo.. **Estado democrático e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: um ensaio de economia política.** Texto para discussão n 01/2011, UFRGS, Faculdade de Ciências Econômicas, Dept de Ciências Econômicas. Disponível em http://www.ufrgs.br/decon/TD1_herrlein.pdf.

HEVIA, F. J.; ISUNZA, V. E.. **Relaciones sociedad civil-Estado en México: un ensayo de interpretación.** Cuadernos para la democratización, n. 4, Xalapa: Ciesas, 2006.

_____. (orgs.). **La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social.** México: CIESAS-UV, 2010.

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

_____. **The passions and the interests: Political arguments for capitalism before its triumph.** Princeton, NJ: Princeton U. Press, 1977.

HOBSBAWN, Eric. **A era do capital (1848-1875).** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 10. Ed, 2004.

_____. **A transição do feudalismo para o capitalismo - Um debate (com outros autores).** Editora: Paz e Terra, 2006.

HOBSBAWN, Eric; RANGER, Terence. **A invenção das Tradições.** São Paulo: Paz e Terra, 2006.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil.** Rio de Janeiro: José Olympio, 1994.

HOWLETT, M. and M. RAMESH.. **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems,** Toronto, Oxford University Press, 2003.

HUBER, E.; STEPHENS, J.D. **Comparative welfare states data set.** Northwestern University and University of North Carolina (<http://lissy.ceps.lu/compwsp.htm>), 1998.

_____. **Internationalisation and the social democratic model.** Comparative Political Studies, 31, 353-397, 1998.

HUNTINGTON, Samuel. **A Terceira Onda : Democratização no Final do Século XX .** Editora Ática, 1994.

INGLEHART, Ronald. **Modernization and Postmodernization.** Princeton University Press, May 5, 1997.

_____. **Mapping global values.** EJ Brill: International Studies in Sociology and Social Anthropology, 2006.

JANN, W.; WEGRICH, K.. **Theories of the policy cycle**, IN: F. Fischer et al., Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods. Boca Raton: CRC Press, 2007.

JIMENEZ M. Y MUJICA P. **Participación Ciudadana y cohesión social**. Corporación PARTICIPA, Santiago, 2003. Disponible en Internet: <http://www.corporacionparticipa.cl>.

JOHNSON, C. A. **Miti and the Japanese miracle**. **Stanford**: Stanford University Press, 1982.

_____. **The industrial policy debate**. Califórnia: ICS Press, 1985.

_____. **The developmental state: odyssey of a concept**. In: WOO-CUMINGS, M. (Ed.). The developmental state. Ithaca: Cornell University Press, 1995.

KECK, M. **The Workers' Party and Democratization in Brazil**. New Haven: Yale University Press, 1992.

KOWARICK, Lúcio. **Capitalismo e Marginalidade na América Latina**, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975

KOWARICK, Lúcio and BONDUKI, Nabil 1988. **Espaço urbano e espaço político: do populismo à redemocratização**. IN: As Lutas Sociais e a Cidade: São Paulo Passado e Presente, edited by Lúcio Kowarick, 133-167. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

KRUEGER, A. O. **The political economy of the rent-seeking society**. The American Economic Review, 1974.

KUHNEL, Reinhard. O modelo liberal de exercício de poder. IN: CARDOSO, Fernando H.; MARTINS, Carlos E. Política e Sociedade. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979.

LABRA, M.E., 1999. **Análise de políticas, modos de policy-making e intermediações de interesses: uma revisão**. PHYSIS - Revista de Saúde Coletiva. Rio de Janeiro: 9 (2): 131-166.

LAVALLE, A.G; HOUTZAGER, P; CASTELLO, G. **Democracia, pluralização da representação e sociedade civil**. Lua Nova. São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>.

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

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

LESSA, C. **A estratégia do desenvolvimento 1974-1976: sonho e fracasso**. Tese (Professor Titular) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1978. Mimeografado.

LIJPHARDT, A. **Patterns of democracy**. New Haven/London: Yale University Press, 1999.

_____. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

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

LINDBLOM, C.; WOODHOUSE. E. **The policy making process.** New Jersey: Prentice Hall, 1993.

LIST, G.F (1890). **Sistema nacional de economia política.** Trad. Luiz João Baraúna. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

LOCKE, Jonh. **Dois Tratados sobre o governo/** Jonh Locke: tradução Julio Fischer. São Paulo: MartinsFontes, 1998.

_____. **Questions concerning the law of nature.** Edited and translated: HORWITZ, R.; CLAY, S. CLAY, D; Cornell University Press, 2008.

LONG, N.. **The multiple optic of interface analysis. UNESCO Background paper on interface analysis,** 1999. Disponível em <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/claspo/workingpapers/multipleoptic.pdf>.

_____. **Development sociology: actors perspectives.** Taylor & Francis, 2004.

LÜCHMANN, L. H. H. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre.** Tese (Doutorado em Ciência Política), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) Campinas, SP 2002.

MACPHERSON, C.B. **A democracia liberal: origens e evolução.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1978.

MAINWARING, Scott.. **Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization.** The Case of Brazil. Stanford, California: Stanford University Press, 1999.

MANIN, Bernard. **The Principles of Representative Government.** Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

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

MARQUETTI, A; CAMPOS, G. e PIRES, R. (Orgs.). **Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo.** São Paulo: Ed. Xamã, 2008.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, Classe Social e Status.** Rio de Janeiro: ZAHAR, 1977.

MARTINS, L. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

_____. **Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral.** Brasília: ENAP, 1997.

MENEGUELLO, R.. **Aspects of democratic performance: democratic adherence and regime evaluation in Brazil, 2002.** International Review of Sociology, v. 16, n. 3, p. 617-635, nov. 2006.

MELO, Marcus André B. C. de; COSTA, Nilson R. **A difusão das reformas neoliberais: análise estratégica, atores e agendas internacionais.** Contexto Internacional, IRI/Puc-Rio, Vol. 17 nº 1, 1995.

MIGUEL, L. F. **Representação política em 3D: elementos para uma teoria ampliada da representação política.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 18, n. 51, p. 123-140, fev. 2003.

_____. **Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política.** Revista de Sociologia e Política, 25, p 25-38, 2005.

MILL, J. S. (1848) **Princípios de economia política**, volume II. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MOORE, B. (1967) **As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponese na construção do mundo moderno.** São Paulo: Martins Fontes, 1983.

MOUFFE, C.. **Democratic politics today.** In: MOUFFE, C. (ed) Dimensions of radical democracy. London: Verso, pp. 1-14, 1992.

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

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

NOLAN, P.. **Large firms and industrial reform in former planned economies: the case of China.** Cambridge Journal of Economics, 1996.

NORTH, Douglas. **Structure and change in economic history.** Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1981.

_____. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance.** Cambridge: The University Press, 1990.

_____. **Understanding the process of economic change.** London: Institute of Economic Affairs, 1996.

_____. **The role of institutions in Economic Development.** United Nations Economic Commission for Europe: Geneva, Switzerlandm 2003.

NORTH, Douglas; THOMAS, Paul.. **The Rise of the Western World: a new economic history.** Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1973.

NORTH, Douglass C.; WEINGAST, Barry. **Constitution and Commitment: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth-Century England.** *The Journal of Economic History*, 49/4: 803-832, 1989.

NORTH, Douglas; WEINGAST, B.; **La evolución histórica de las formas de gobierno.** Universidad Externado de Colombia: *Revista de Economía Institucional*, vol. 2, n. 2, 2000.

NORTH, Douglas; WALLIS, John J.; WEBB, Steven B.; WEINGAST, Barry R.. **Limited access orders: rethinking the problems of development and violence**, 2009. Publicação não oficial, disponível em <http://web.cenet.org.cn/upfile/121138.pdf>.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil.** 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

NYE, Joseph; ZELIKOW, Philip & KING, David (orgs.). **Why people don't trust government.** Cambridge, EUA: Harvard University Press, 1997.

O'DONNELL, G. **Tensões do Estado autoritário-burocrático e a questão da democracia.** In: COLLIER, D. *O novo autoritarismo na América Latina.* São Paulo: Paz e Terra, 1979.

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

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista.** Trad. Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. **How can we trust our fellow citizens?.** In: WARREN, Mark (org.). *Democracy and trust.* Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

OLLAIK, L.; MEDEIROS, J. J. **Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil.** In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD, 4. Anais.... Vitória: ANPAD, 2010.

OLVERA, Alberto J.. **Sociedad civil, gobernabilidad y democratización en América Latina: México,** México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

OXHORN, P.; TULCHIN, J.; SELEE, A.. (eds.) **Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective: Africa, Asia, and Latin America,** Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2004.

PANITCH, Leo. **Recent theorizations of corporatism: reflections on a growth industry.** *British Journal of Sociology* 31:159-187, 1980.

PARADA, Eugenio Lahera. **Política y políticas públicas.** In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas públicas: coletânea.* Brasília: Enap, 2006.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERUZZOTTI, E. **Civil society and the modern constitutional complex: the argentine experience.** Constellations, Oxford, v. 4, n. 1, p. 94-104, 1997.

_____. **Media Scandals and Social Accountability: Assessing the Role of the Senate Scandal in Argentina.** In Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.

PERUZZOTTI, E; SMULOVITZ, C. (Ed.). **Controlando la política: ciudadanos y medios em las nuevas democracias latinoamericanas.** Buenos Aires: Temas, 2002.

PIERSON, P.. **The path to European integration: a historical institutionalist analysis.** Comparative Political Studies, vol. 29, n.2, 123-163, 1996.

PIRES, Roberto; TOMAS, M. C.. **Instituições Participativas e Gestão Municipal no Nordeste: uma análise comparativa dos efeitos da participação sobre as práticas de governo.** In: AVRITZER, L. (ed.) *A Participação Social no Nordeste.* Belo Horizonte : Editora UFMG, p. 163-191, 2007.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander C. N.. **Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros.** In: AVRITZER, L. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil.* 1. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **Participação Social como método de governo ? Um mapeamento das interfaces socioestatais nos programas federais.** Texto para Discussão 1707 IPEA, 2012.

PIRES, Roberto ; GOMIDE, A. A. . **A pressa é inimiga da participação (e do controle)? Uma análise comparativa da implementação de programas estratégicos do governo federal.** ANAIS DO 37o ENCONTRO DA ANPOCS, v. 1, p. 1-50, 2013.

POGREBINSCHI, Thamy. **Democracia Pragmática.** In: Dados, Revista de Ciências Sociais, Volume 53, número 3, 2010.

POLANYI, K.. **A grande transformação: as origens de nossa época.** Rio de Janeiro: Editora Campus, (1944) 1980.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo.** 4a ed. Trad. Rita Lima. São Paulo: Graal, 2000.

PRADO, L. C. D. **O “milagre” brasileiro: crescimento acelerado, integração internacional e concentração de renda (1967-1973).** In.: FERREIRA, J. & DELGADO, M. L. A. N. *O Brasil Republicano – o tempo da ditadura.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan e MANIN, Bernard (eds.). **Accountability, and representation.** Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

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

_____. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995. A Construção de um Estado Democrático para o Desenvolvimento no Século XXI 109

QUADAGNO, Jill. **Theories of the Welfare State**. Annual Review of Sociology, 13, 109-28, 1987.

RAUCH, J.; EVANS, P.. **Bureaucratic Structures and bureaucratic performance in less developed countries**. Journal of Public Economics, 2000.

REIS, Fábio Wanderley. "**Consolidação Democrática e a Construção do Estado**". Reis, F.W. & O'DONNELL, G. (orgs.) A Democracia no Brasil. Dilemas e Perspectivas. Vértice, São Paulo, 1988.

RIBEIRO, L. C.; RUIZ, R. M.; BERNARDES, A. T.; ALBUQUERQUE, E. M. **Science in the developing world: running twice as fast?** Computing in Science and Engineering, v. 8, 81-87, July, 2006.

RIBEIRO, L. C.; RUIZ, R. M.; BERNARDES, A. T.; ALBUQUERQUE, E. M. **Matrices of science and technology interactions and patterns of structured growth: implications for development**. Scientometrics, 2009; Disponível em www.springerlink.com/content/2174610530365460/fulltext.pdf.

RODRIK, D. **Who needs capital-account convertibility ?** Essays in International Finance 207, International Finance Section, Department of Economics, Princeton University (May), 55-65, (1998) 1999.

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

ROMER, J. **A future of socialism**. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1994.

ROSANVALLON, P.. **Le modele politique français: la société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours**. Paris: Seuil, 2004.

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

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social. Ensaio sobre a origem das línguas**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SACHS, W. **Globalization and patterns of economic development**. Weltwirtschaftliches Archiv, 2000, vol. 136(4), 2000.

SAMUELS, David.. **"The Political Logic of Decentralization in Brazil"**. In Decentralization and Democracy in Latin America, edited by A. P. Montero and D. J. Samuels. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy**, *Politics & Society*, 26, 4, 461-510, 1998.

SANTOS, S. M.. **Homicídios em Porto Alegre, 1996: análise ecológica de sua distribuição e contexto socioespacial**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 1999.

SANTOS Filho, Onofre. **Violência, Morte e Terrorismo ou a Espada de Dâmocles e a Síndrome de Raskólnikov**. In: BRANT, Leonardo N. C. Terrorismo e Direito – os impactos na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2004

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

_____. **Para Ampliar o Cânone Democrático**. In: Boaventura de Sousa Santos. (Org.). Democratizar a Democracia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, v. , p. 01-678.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**. v. 1, [s. l.], Editora Ática, 1994.

_____. **O que é política**. In: Giovanni Sartori A Política. Brasília: Ed. UnB, 2003.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**. v. 1, [s. l.], Editora Ática, 1994.

SCHMITT, Carl. **O conceito do político**. Trad. Álvaro L. M. Valls. Petrópolis: Vozes, 1992.

_____. **Crise da democracia parlamentar**. Trad. Inês Lohbauer. São Paulo: Scritta, 1996.

SCHMITTER, Philippe C.. **Still the Century of Corporatism?**. The Review of Politics, Vol. 36, No. 1, The New Corporatism: Social and Political Structures in the Iberian World, 1974, pp. 85-131.

SCHNEIDER, B. R.. **The people make the place**. Personnel Psychology, 40, 437–453, 1987.

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

SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, socialism and democracy**. Londres: Alien&Unwin, 1976.

_____. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SELEE, Andrew; TULCHIN, Joseph S. (eds). **Decentralization and Democratic Governance in Latin America**. Woodrow Wilson International Centre for Scholars, 2004.

SEN, Amartya. **Development: which way now ?** The Economic Journal, Vol 93, n 372 (Dec), 1983, p745-762.

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

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

_____. **Desenvolvimento como expansão de capacitações**. In: PNUD – Programa Das Nações Unidas Para O Desenvolvimento. Desenvolvimento humano: leituras selecionadas. Belo Horizonte: IDHS-PUC; PNUD, 2008.

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

SIGPLAN – **Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento**. Módulo de avaliação dos PPAs de 2002 a 2010. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Disponível em: <<http://www.sigplan.com.br>> Acessado em: 09/10/2010.

SINTOMER, I. **Du savoir d’usage au métier de citoyen? Intervention à la journée d’étude du CIERA «Y a-t-il un “savoir citoyen” mobilisable dans la démocratie participative ? »**, Paris, 27 fév. 2006. Disponível em: <http://www.adels.org/formations_etudes/TextesPicri/SavoirsCitoyens.pdf>.

_____. **O poder ao povo: júris de cidadãos, sorteio e democracia participativa**. Belo Horizonte: UFMG, 2010

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

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

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

_____. **Advocates without members: The recent transformation of American civic life**. In Theda Skocpol e Morris P. Fiorina (orgs), pp. 461-509. Civic engagement in American democracy. Washington, Brookings/Sage, 1999.

SKOCPOL, Theda; AMENTA, Edwin. **States and Social Policies**. Annual Review of Sociology, 12, 131-57, 1986.

SOJO, C.. **La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano**. Revista CEPAL, 76, 2002.

STEIN, Ernesto; TOMMASI, M.; ECHEBARRÍA, K.; LORA, Eduardo; PAYNE, Mark.. **The politics of policies: economic and social progress in Latin America 2006**. Report. Washington, DC: Inter-american Development Bank, 2006.

STIGLITZ, J. E. **Principles of financial regulation: a dynamic, portfolio approach**. World Bank Research Observer, 2000.

STUART MILL, John. **O governo representativo**. 3ª ed. Trad. E. Jacy Monteiro. São Paulo: IBRASA, 1995.

_____. **A liberdade**. Trad. Eunice Ostrensky. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____. **Utilitarismo**. Trad. Eunice Ostrensky. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

SYLLA, R. **Monetary innovation in America**. Journal of Economic History, v. XLII, n. 1; pp. 21-30, 1982.

_____. **The progressive era and the political economy of big government**. Critical Review 5:531-57, 1992.

_____. **Shaping the US financial system, 1690-1913: the dominant role of public finance**. IN: SYLLA, R.; TILLY, R.; TORTELLA, G. The state, the financial system and economic modernization. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 249-270, 1999.

TATAGIBA, L. **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil**. In: DAGNINO, E. (Org). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra. 2002, pp. 47-105.

_____. **A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo**. In: AVRITZER, L. (Org.). A participação em São Paulo. São Paulo: UNESP, 2004, p. 323-370.

TEORELL, Jan; SÖREN, Marcus Samanni; HOLMBERG and Bo Rothstein. **The Quality of Government Dataset**, version 6Apr11. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute, <http://www.qog.pol.gu.se>. 2011.

THIES, C. G.. **Of rulers, rebels, and revenue: state capacity, civil war onset, and primary commodities**. Journal of Peace Research, 2010.

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

TORRE, Augusto De la. **La Reforma Económica y la Nueva Legitimidad**. Economía Exterior.No.22.Fall 2002.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral. **Banco de dados de filiações partidárias**. Disponível em www.tse.jus.br. Acesso em 12/05/2013.

TULLOCK, Gordon. **Rent Seeking**. *The Shaftesbury Papers*, 2. Aldershot: Edward Elgar, 1993.

URBINATI, Nadia. **Representation as Advocacy: A Study of Democratic Deliberation**. *Political Theory*, vol. 28, nº 6, pp. 758-786, 2000.

_____. **O que torna a representação democrática?** *Lua Nova*, n.67, 2006.

VAZ, Alexander Cambraia N. . **Repensando a participação política: uma análise do estado-da-arte à luz da problemática da representação política nos Conselhos Gestores**. *Revista do Observatório do Milênio de Belo Horizonte*, v. 2, p. 103-122, 2009.

_____. **Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas**. *Opinião Pública (UNICAMP. Impresso)*, v. 17, p. 163-205, 2011.

VITALE, D. **Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do orçamento participativo**. In: COELHO, V. S. R. P. e NOBRE, M. (Orgs.) *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004, pp. 239-254.

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

WAMPLER, B.; AVRITZER, L.. **The expansion of participatory budgeting in Brazil: an analysis of the current cases based upon design and socio-economic indicators**. Relatório final de consultoria Banco Mundial, contrato MDP-ESA/Banco Mundial, 2011, 48 p. Mimeo.

WANDERLEY REIS, Fábio. **Identidade, política e a teoria da escolha racional**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 3, n.6, 1988.

WEBER, M. **Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology**. 2 Vols. Berkeley, CA: University of California Press, 1978.

WEFFORT, F.. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

WHITE, Gordon. **Constructing a democratic developmental state**. IN: ROBINSON. M.; WHITE, G. (Ed.). *The democratic political state: politics and institutional design*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

WILLIAMSON, O. E. **Comparative economic organization: the analysis of discrete Structural alternatives**. *Administrative science quarterly*, v. 36, n. 2, p. 269-296, 1988. Disponível em: <<http://goo.gl/0pp1C3>>.

_____. **The mechanisms of governance**. New York: Oxford University Press, 1990.

WILLIS, Eliza J. **The State as Banker: The Expansion of the Public Sector in Brazil**. Ph.D. dissertation, University of Texas at Austin, 1986.

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

YOUNG, Iris M. **Inclusion and Democracy**, Oxford: Oxford University Press, 2000.

_____. **Representação política, identidade e minorias**. *Lua Nova*, 2006, no.67, p.139-190. ISSN 0102-6445.

YUSUF, Shahid; STIGLITZ, J. E. **Development Issues: Settled and Open in Meier and Stiglitz** (ed.). *Frontiers of Development Economics – The Future in Perspective*, World Bank and Oxford University Press, 2000.

Entrevistas

- MDS
 - Entrevista 1: Ex-diretor da Diretoria de Vigilância Sócio-Assistencial
 - Entrevista 2: Coordenador-Geral da Diretoria de Proteção Social Especial
- MEC
 - Entrevista 1: Diretor de Programa da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
 - Entrevista 2: Ex-coordenador da Diretoria de Formação e Alfabetização da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
- MINA
 - Entrevista 1: ex-Diretor do Departamento de Políticas de Irrigação – 2007/2008
 - Entrevista 2: ex-coordenador da Área de Desenvolvimento Integrado e Infraestrutura da Companhia de Desenvolvimento do Vale do Rio São Francisco
- ME
 - Entrevista 1: ex-coordenador do Departamento de Gestão Esportiva da Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social
 - Entrevista 2: Coordenador-geral do Departamento de Gestão Estratégica

ANEXO A – Coeficientes de Erro-Padrão (*Standard Errors*) dos modelos de regressão binária estruturados

Dimensão	Subdimensão	Variável	Categorias		Frequência		Resultados a pelo menos 80% do previsto			
			Quartil	Intervalo	#	%	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Capacidades Burocráticas	Corpo Técnico	Proporção de técnicos envolvidos no Órgão que pertencem a alguma carreira pública que seja especificamente da área temática de execução do projeto	Q1	Até 5,51%	497	25,2	Referência	Referência	Referência	Referência
			Q2	De 5,51% até 11,1%	490	24,9	(0,197)	(0,202)	(0,206)	(0,234)
			Q3	De 11,1% até 32,3%	487	24,7	(0,211)	(0,217)	(0,227)	(0,254)
			Q4	De 32,3% até 63,4%	495	25,1	(0,244)	(0,248)	(0,261)	(0,283)
		Proporção de técnicos envolvidos no Órgão e que, muito embora não pertençam à carreira específica mais prementemente ligada a esse Órgão, pertencem a alguma outra carreira especializada na temática	Q1	Até 47,7%	491	24,9	Referência	Referência	Referência	Referência
			Q2	De 47,7% até 75,8%	495	25,1	(0,252)	(0,266)	(0,289)	(0,336)
			Q3	De 75,8% até 92,4%	488	24,8	(0,257)	(0,293)	(0,31)	(0,357)
			Q4	De 92,4% até 96,8%	495	25,1	(0,247)	(0,286)	(0,3)	(0,327)
		Tempo em que os técnicos envolvidos em determinado Órgão têm trabalhado não apenas no serviço público, mas na temática do Órgão e, em especial, no próprio Órgão	Q1	Até 10,1%	495	25,1	Referência	Referência	Referência	Referência
			Q2	De 10,1% até 14,4%	491	24,9	(0,217)	(0,23)	(0,247)	(0,268)
			Q3	De 14,4% até 16,7%	490	24,9	(0,228)	(0,252)	(0,271)	(0,292)
			Q4	De 16,7% até 21%	493	25,0	(0,207)	(0,243)	(0,255)	(0,273)
	Capacidades Burocráticas	Proporção de técnicos envolvidos no Órgão que são requisitados de outras agências ou mesmo Órgãos	Q1	Até 3,32%	495	25,1	Referência	Referência	Referência	Referência
			Q2	De 3,32% até 4,77%	478	24,3	(0,187)	(0,188)	(0,211)	(0,222)
			Q3	De 4,77% até 15,7%	503	25,5	(0,208)	(0,224)	(0,24)	(0,261)
			Q4	De 15,7% até 96,4%	493	25,0	(0,278)	(0,295)	(0,314)	(0,329)
		Remuneração média dos técnicos envolvidos no Órgão (R\$)	Q1	Até 4974	496	25,2	Referência	Referência	Referência	Referência
			Q2	De 4974 até 6059,8	487	24,7	(0,202)	(0,206)	(0,213)	(0,226)
			Q3	De 6059,8 até 7444,3	499	25,3	(0,228)	(0,226)	(0,235)	(0,251)
			Q4	De 7444,3 até 10372,71	487	24,7	(0,2)	(0,21)	(0,222)	(0,255)
Autonomia	Proporção de técnicos ocupantes de cargos DAS (Direção e Assessoramento Superior), de livre nomeação, que são filiados a partidos políticos	Q1	Até 33,3%	491	24,9	-	Referência	Referência	Referência	
		Q2	De 33,3% até 38,1%	497	25,2	-	(0,177)	(0,19)	(0,198)	
		Q3	De 38,1% até 40,2%	493	25,0	-	(0,195)	(0,218)	(0,235)	
		Q4	De 40,2% até 60,7%	488	24,8	-	(0,191)	(0,222)	(0,239)	
	Proporção de técnicos que trabalham no Órgão que são filiados a partidos políticos	Q1	Até 35,8%	498	25,3	-	Referência	Referência	Referência	
		Q2	De 35,8% até 39,5%	482	24,5	-	(0,193)	(0,204)	(0,221)	
		Q3	De 39,5% até 43,7%	492	25,0	-	(0,209)	(0,227)	(0,261)	
		Q4	De 43,7% até 55,7%	497	25,2	-	(0,287)	(0,32)	(0,345)	

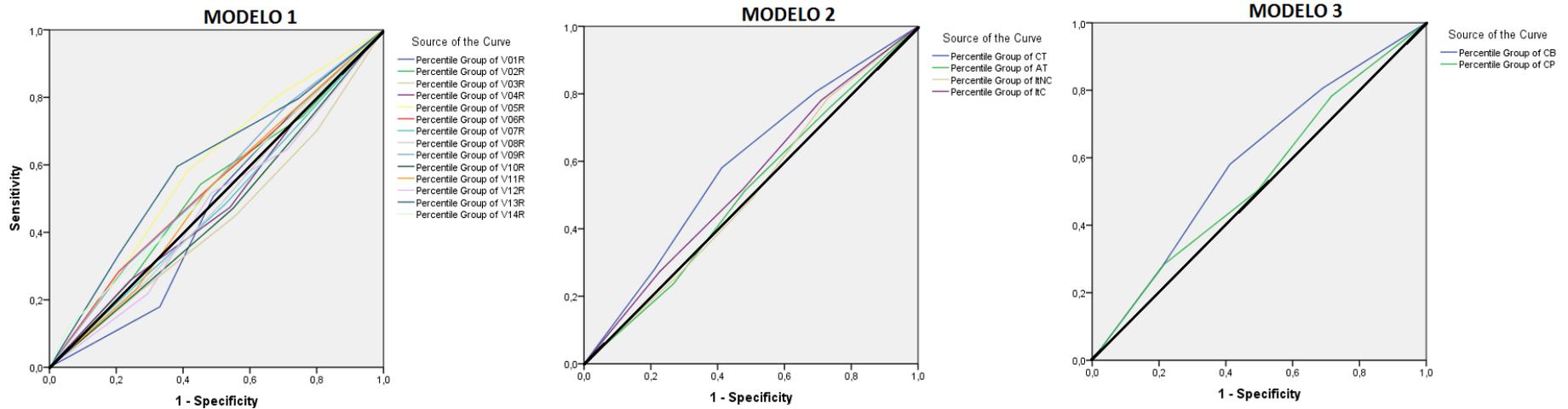
Dimensão	Subdimensão	Variável	Categorias		Frequência		Resultados a pelo menos 80% do previsto			
			Quartil	Intervalo	#	%	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Capacidades Políticas	Interfaces Não-coletivizadas	Proporção de Órgãos que utilizam Ouvidoria	Q1	Até 13,3%	496	25,2	-	-	Referência	Referência
			Q2	De 13,3% até 24%	496	25,2	-	-	(0,211)	(0,23)
			Q3	De 24% até 38,4%	462	23,5	-	-	(0,228)	(0,263)
			Q4	De 38,4% até 87,5%	515	26,2	-	-	(0,227)	(0,263)
	Interfaces Não-coletivizadas	Proporção de Órgãos que realizam Reunião com Grupos de Interesse	Q1	Até 21,4%	490	24,9	-	-	Referência	Referência
			Q2	De 21,4% até 35,7%	492	25,0	-	-	(0,183)	(0,196)
			Q3	De 35,7% até 47,8%	452	23,0	-	-	(0,218)	(0,239)
			Q4	De 47,8% até 100%	535	27,2	-	-	(0,193)	(0,232)
	Interfaces Não-coletivizadas	Proporção de Órgãos que disponibilizam Website ou telefone gratuito para contato	Q1	Até 11,1%	501	25,4	-	-	Referência	Referência
			Q2	De 11,1% até 17,2%	468	23,8	-	-	(0,198)	(0,228)
			Q3	De 17,2% até 26%	529	26,9	-	-	(0,207)	(0,226)
			Q4	De 26% até 60%	471	23,9	-	-	(0,214)	(0,241)
	Interfaces Coletivizadas	Proporção de Órgãos que realizaram pelo menos 1 Audiência Pública	Q1	Até 0%	588	29,9	-	-	-	Referência
			Q2	De 0% até 10%	388	19,7	-	-	-	(0,218)
			Q3	De 10% até 18,5%	510	25,9	-	-	-	(0,211)
			Q4	De 18,5% até 81,8%	483	24,5	-	-	-	(0,227)
	Interfaces Coletivizadas	Proporção de Órgãos que realizaram pelo menos 1 Consulta Pública	Q1	Até 0%	635	32,2	-	-	-	Referência
			Q2	De 0% até 7,4%	350	17,8	-	-	-	(0,266)
			Q3	De 7,4% até 12,5%	481	24,4	-	-	-	(0,216)
			Q4	De 12,5% até 60%	503	25,5	-	-	-	(0,237)
Interfaces Coletivizadas	Proporção de Órgãos que participaram de Conselhos Gestores pelo menos 1 vez	Q1	Até 6,66%	449	22,8	-	-	-	Referência	
		Q2	De 6,66% até 17,8%	547	27,8	-	-	-	(0,238)	
		Q3	De 17,8% até 32,1%	436	22,1	-	-	-	(0,249)	
		Q4	De 32,1% até 78,5%	537	27,3	-	-	-	(0,269)	
Interfaces Coletivizadas	Proporção de Órgãos que participaram de Conferências Temáticas pelo menos 1 vez	Q1	De 0% até 10,3%	447	22,7	-	-	-	0,791	
		Q2	De 10,3% até 32,4%	598	30,4	-	-	-	(0,202)	
		Q3	De 32,4% até 43,7%	483	24,5	-	-	-	(0,217)	
		Q4	De 43,7% até 59,3%	441	22,4	-	-	-	(0,248)	
Total de observações					1969		1969	1969	1969	1969

Dimensão	Subdimensão	Categorias		Frequência		Resultados a pelo menos 80% do previsto			
		Quartil	Intervalo	#	%	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Capacidades Burocráticas	Corpo Técnico	Q1	Até 0,21	487	24,7	Referência	Referência	Referência	Referência
		Q2	De 0,21 até 0,25	496	25,2	(0,167)	(0,169)	(0,170)	(0,179)
		Q3	De 0,25 até 0,31	499	25,3	(0,166)	(0,170)	(0,171)	(0,186)
		Q4	De 0,31 até 0,43	487	24,7	(0,166)	(0,168)	(0,181)	(0,182)
	Autonomia	Q1	Até 0,17	486	24,7	-	Referência	Referência	Referência
		Q2	De 0,17 até 0,19	502	25,5	-	(0,162)	(0,163)	(0,164)
		Q3	De 0,19 até 0,2	486	24,7	-	(0,163)	(0,167)	(0,172)
		Q4	De 0,2 até 0,25	495	25,1	-	(0,176)	(0,177)	(0,179)
Capacidades Políticas	Interfaces Não-coletivizadas	Q1	Até 0,03	474	24,1	-	-	Referência	Referência
		Q2	De 0,03 até 0,03	512	26,0	-	-	(0,176)	(0,187)
		Q3	De 0,03 até 0,04	447	22,7	-	-	(0,192)	(0,207)
		Q4	De 0,04 até 0,09	536	27,2	-	-	(0,182)	(0,202)
	Interfaces Coletivizadas	Q1	Até 0,05	498	25,3	-	-	-	Referência
		Q2	De 0,05 até 0,09	494	25,1	-	-	-	(0,189)
		Q3	De 0,09 até 0,15	484	24,6	-	-	-	(0,183)
		Q4	De 0,15 até 0,39	493	25,0	-	-	-	(0,193)
Total de observações				1969	-	1969	1969	1969	1969

Dimensão	Categorias		Frequência		Resultados a pelo menos 80% do previsto	
	Quartil	Intervalo	#	%	Modelo 1	Modelo 2
Capacidades Burocráticas	Q1	Até 0,20	491	24,9	Referência	Referência
	Q2	De 0,20 até 0,24	492	25,0	(0,167)	(0,171)
	Q3	De 0,24 até 0,30	499	25,3	(0,168)	(0,175)
	Q4	De 0,30 até 0,42	487	24,7	(0,168)	(0,174)
Capacidades Políticas	Q1	Até 0,08	490	24,9	-	Referência
	Q2	De 0,08 até 0,14	495	25,1	-	(0,175)
	Q3	De 0,14 até 0,18	487	24,7	-	(0,185)
	Q4	De 0,18 até 0,48	497	25,2	-	(0,172)
Total de observações			1969	-	1969	1969

ANEXO B – Teste de ajuste dos modelos de regressão binária estruturados através da curva ROC

Ao analisarmos a consistência dos modelos, temos resultados interessantes do ponto de vista analítico. Para esta etapa, utilizamos a metodologia da curva ROC, que mostra o quanto as estimativas acertam, isto é, para o caso deste trabalho, o quão corretamente identificam os tipos de Órgãos que conseguem resultados de sucesso em seus Órgãos, em relação ao quanto elas erram, isto é, o quão identificam de maneira errônea Órgãos que conseguem resultados de sucesso em seus Órgãos, mas cujos respectivos perfis indicam tendência exatamente oposta, ou seja, de não lograrem sucesso em seus Órgãos (Greene, 2009). A curva é útil para demonstrar o quanto a identificação pelo modelo de perfis de Órgãos com propensão à consecução de sucesso na gestão de seus Órgãos é melhor do que uma classificação aleatória destes perfis.



Se um plano cartesiano é construído cujo eixo Y é a proporção de acertos e o eixo X é a proporção de erros, tem-se que, como a classificação aleatória indica que proporção de erros é igual à proporção de acertos (Greene, 2009), ela forma uma reta na diagonal do quadrado. Assim, 50% da área do quadrado se encontra abaixo dessa curva. Se, a seu turno, as estimativas do modelo construído são melhores do que a classificação aleatória, a curva ROC formada pela proporção de erros e acertos estará mais próxima do eixo Y. Isso implica que a área abaixo da curva ROC estimada correspondente será necessariamente maior que 50%, podendo chegar ao valor máximo de até 100%. Foi estimada uma curva ROC para os três modelos gerados na regressão. No caso do primeiro modelo, a curva gerada através das estimativas de perfil correspondeu a, na média, 58,2% da área abaixo da curva. No segundo modelo, a área abaixo da curva fica em aproximadamente 62,1%. Por fim, no último modelo, a área abaixo da curva fica em torno de 69,4%. Com base nesses dados, é possível dizer que as estimativas geradas pelo modelo estruturado no trabalho são melhores do que uma estimativa aleatória dos dados considerados.

ANEXO C – ROTEIRO DE ENTREVISTAS REALIZADAS PARA COLETA DE INFORMAÇÕES DOS PROGRAMAS ANALISADOS

Questões estabelecidas para entrevista com os gestores selecionados.

- 1) Qual sua relação com o Programa ?
- 2) Você considera um bom Programa de políticas pública ? Por quê ?
- 3) Qual sua opinião sobre o *desenho* do Programa ?
- 4) E qual sua opinião sobre a formatação de implementação ?
- 5) Você considera que sua equipe era suficiente para a gestão do processo ?
- 6) Quais as principais dificuldades enfrentadas na sua equipe ?
- 7) Quando havia um problema específico, como ele era resolvido ?
- 8) Havia algum contato com instâncias de controle social no nível local ? Por quê ? Como essas instâncias influenciavam o trabalho de sua equipe ? E como influenciavam a própria implementação do Programa ?
- 9) Se você pudesse, o que teria mudado no processo ? Por quê ?
- 10) Gostaria de fazer alguma observação ?