

# Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais

Roberto Rocha Coelho Pires  
e Alexandre de Ávila Gomide

## Resumo

O artigo se dedica ao exame dos arranjos institucionais que marcaram a implementação de políticas públicas pelo governo federal no Brasil na última década. Pretende-se compreender de que forma as características desses arranjos condicionaram as capacidades estatais disponíveis e afetaram o desempenho e os resultados até então observados de políticas públicas pré-selecionadas. A pesquisa se baseia em uma análise comparativa de oito casos de políticas públicas federais prioritárias no período recente (nomeadamente entre os anos de 2003 e 2013). Os casos foram selecionados em função da homogeneidade de seus contextos de implementação e da heterogeneidade de suas áreas temáticas (social, infraestrutura e desenvolvimento industrial). A partir do mapeamento dos arranjos institucionais e da avaliação de capacidades técnico-administrativas e político-relacionais de cada caso, desenvolveu-se uma comparação entre os casos baseada em técnicas de QCA (*Qualitative Comparative Analysis*), as quais permitiram identificar associações e mecanismos causais entre as características dos arranjos, tipos e níveis de capacidades estatais e o desempenho observado por fontes secundárias das políticas públicas em termos de entrega de resultados e inovação. A análise comparativa indicou uma expressiva variação na configuração dos arranjos institucionais que sustentam a implementação de políticas federais contemporâneas. O exame dessa variação apontou dois achados relevantes. De um lado, verificou-se que os arranjos institucionais indutores de altas capacidades técnico-administrativas, envolvendo combinação de organizações profissionalizadas com mecanismos efetivos de coordenação intra e intergovernamentais, tendem a promover um melhor desempenho relativo em termos de entrega de resultados. De outro lado, arranjos promotores de altas capacidades político-relacionais, envolvendo interações com agentes políticos e canais para a participação da sociedade civil, tendem a ampliar, relativamente, o potencial de revisão, aprendizado e inovação nas políticas públicas. Estas conclusões contribuem para o avanço dos debates sobre governança e capacidades estatais, pois permitem compreender como diferentes tipos e níveis de capacidades estatais afetam diferentemente o desempenho e os resultados de políticas públicas. Os resultados sugerem um campo de pesquisa profícuo sobre as estruturas de governança de políticas públicas no Brasil contemporâneo, suas implicações teóricas para o debate sobre capacidades do Estado e suas decorrências práticas para o campo da gestão de políticas públicas.

PALAVRAS-CHAVE: governança; capacidades estatais; burocracia; implementação; políticas públicas.

Recebido em 26 de Janeiro de 2015. Aprovado em 19 de Março de 2015.

## I. Introdução\*

\* Agradecemos aos pareceristas anônimos da *Revista de Sociologia e Política*.

<sup>1</sup> Os casos selecionados para análise serão apresentados e justificados na seção metodológica do artigo.

<sup>2</sup> A análise da literatura sugere que o conceito de políticas públicas é amplo e impreciso. As definições clássicas (Dye

O artigo se propõe a avançar nossa compreensão das condições que tornam o Estado brasileiro, especificamente o Poder Executivo Federal, mais capaz de produzir políticas públicas e entregar bens e serviços à sociedade. Para isso, dedica-se à análise comparativa dos arranjos institucionais de um conjunto de oito planos, programas e projetos<sup>1</sup> do governo federal implementados ao longo da última década (especificamente entre 2003 e 2013). Tratam-se de políticas públicas<sup>2</sup> criadas, reformuladas ou fortemente expandidas durante os governos dos presidentes Lula e Dilma. Nosso objetivo é examinar como os arranjos instituídos nesse período, e as suas respectivas formas de organização dos processos de produção das políticas<sup>3</sup>, afetaram as capacidades de ação e o desempenho do governo federal.

1972; Peters 1986; Jenkins 1978) confluem para um ponto em comum: uma política pública exprime um curso de ação visando determinados resultados a partir de um conjunto de escolhas ou decisões tomadas por um governo. É nessa perspectiva que afirmamos que planos, programas e projetos governamentais se constituem como políticas públicas, pois são ações decididas pelo governo visando determinados fins.

<sup>3</sup> Por produção de políticas públicas entende-se todo o conjunto de atividades e processos envolvidos na construção de ações, programas e planos governamentais (envolvendo construção de agenda, formulação, decisão, implementação, monitoramento, avaliação etc.), mas não necessariamente em uma lógica linear e sequencial, tal como definido pela ideia de ciclo de políticas públicas.

<sup>4</sup> Arranjos institucionais podem ser definidos como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma pela qual se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. Sendo assim, concebe-se que tais arranjos, quando bem organizados, têm o potencial de dotar o Estado das capacidades necessárias para a execução bem-sucedida de políticas públicas (Gomide & Pires 2014).

A noção de arranjos institucionais<sup>4</sup> será mobilizada como estratégia analítica para lidar com a complexificação dos processos de produção de políticas públicas no Brasil posteriormente à Constituição de 1988. Parte-se da constatação de que as instituições democráticas ali (re)estabelecidas passaram a exigir novas capacidades de ação para o Estado brasileiro.

Seguindo a indicação de Sá e Silva, Pires e Lopez (2010), o ambiente político-institucional no qual se insere a produção de políticas públicas no Brasil contemporâneo pode ser decomposto em três dimensões: a político-representativa, a de controles horizontais e a participativa. A primeira dimensão remete à questão da governabilidade e à da produção de políticas nacionais em um sistema federativo, presidencialista e multipartidário. No início dos anos de 1990, como se sabe, muitos analistas eram céticos quanto à funcionalidade do sistema político instituído pela Carta de 1988, pois a existência de presidentes eleitos sem maioria no Congresso e a tendência a efeitos centrífugos gerados pelo fortalecimento dos estados e municípios levariam o país à ingovernabilidade, acentuada pela criação de inúmeros pontos de veto ao governo central. No entanto, como observado ao longo dos anos por vários pesquisadores, a construção e sustentação de governos de coalizão foi possível no Brasil (Palermo 2000; Limongi 2006), assim como a coordenação de políticas públicas em âmbito nacional (Arretche 2012). Contudo, a construção da governabilidade e a produção de políticas nacionais demandam esforços e volumes crescentes de recursos humanos, financeiros e administrativos por parte do Executivo federal (como a liberação de emendas orçamentárias, a concessão de cargos em ministérios, autarquias e empresas estatais, a construção de espaços de articulação e negociação federativa etc.). Essa dinâmica traz implicações para a produção de políticas públicas, pois decisões e recursos passam a ser “filtrados” pela lógica da manutenção do apoio político – a qual nem sempre é congruente com objetivos programáticos de longo prazo – além de ampliar as dificuldades da coordenação intergovernamental.

A segunda dimensão envolve o conjunto de instituições e atores formalmente “empoderados” para a fiscalização, combate à corrupção e promoção da transparência da atividade estatal e a defesa dos interesses sociais. Trata-se de órgãos e instituições cuja missão e competência envolvem o controle horizontal da ação governamental. A existência de muitos deles é anterior a 1988, mas a Constituição renovou e expandiu suas capacidades e mandatos – como nos casos do Ministério Público (MP) e do Tribunal de Contas da União (TCU). Além disso, cabe ao Poder Legislativo fiscalizar as atividades do Poder Executivo e ao Poder Judiciário analisar a legalidade das políticas públicas.

Por fim, a terceira dimensão se refere aos canais e formas institucionais de participação social nos processos de políticas públicas que se disseminaram nos três níveis de governo e sob os mais diferentes formatos (conselhos, conferências, audiências e consultas públicas, dentro outros) (Pires 2011). Tais canais criaram oportunidades para consultas e deliberações sobre os rumos da ação governamental, ampliando as bases de sua legitimidade, além de fornecerem informações e parcerias no monitoramento e controle das políticas. A emergência desses espaços de participação social, igualmente, introduziu novos atores nos processos governativos.

Se o funcionamento de instituições nessas três dimensões representa avanços na construção do Estado Democrático de Direito no Brasil, ele concomitantemente acrescenta desafios para a arte de governar, ao potencializar as situações em que os conflitos de interesses resultem em impasses e pontos de veto. Em um ambiente institucional com tais características, com uma diversidade de atores a serem coordenados e interesses a serem processados (de parlamentares de diversos partidos, das burocracias dos diferentes poderes e níveis de gover-

no, das associações civis etc.), a produção de políticas públicas demandará a configuração de arranjos institucionais específicos.

Nesse contexto, pergunta-se: como se configuraram os arranjos institucionais de planos, programas e projetos do governo federal empreendidos nessa última década? Tais arranjos dotaram o governo de capacidades de implementação? Existem associações entre os arranjos institucionais criados e os resultados observados? Que mecanismos explicariam essas associações?

Para responder tais perguntas este artigo se divide em quatro seções, além desta introdução. A seção seguinte discute os conceitos de capacidades estatais e governança, oferecendo uma sustentação teórico-conceitual para a análise dos arranjos institucionais de das políticas federais recentes. A seção 3 apresenta e justifica os casos selecionados para análise, além de descrever a estratégia analítica aplicada. A seção 4, por sua vez, apresenta os principais achados da análise realizada, destacando os mecanismos que explicam as relações entre os arranjos institucionais, as capacidades estatais que tais arranjos produzem e os resultados observados das políticas estudadas. Por fim, a última seção conclui o texto, retomando as perguntas que motivaram a análise, os achados produzidos e as contribuições e limites dos mesmos para os debates sobre governança, arranjos institucionais e capacidades estatais.

## **II. Capacidades estatais e governança no contexto das transformações do Estado: perspectivas presentes na literatura e desdobramentos conceituais**

O conceito de capacidades estatais tem uma longa história nas Ciências Sociais e tem sido definido de forma diferente por diversos autores, de acordo com os seus propósitos analíticos e tradições teóricas (Cingolani 2013). No entanto, podem ser identificados pelo menos dois níveis ou duas gerações de análise (Jessop 2001). Em um nível mais amplo, o conceito refere-se à criação e à manutenção da ordem em um determinado território, o que, por sua vez, exige um conjunto de medidas para a proteção da soberania, como administrar um aparato coercitivo, arrecadar tributos e a administrar um sistema de justiça. Essa primeira abordagem guiou uma primeira geração de estudos sobre o tema, que foram em grande parte dedicados à análise dos processos históricos de construção do Estado. Tais análises avançaram na compreensão sobre a formação e construção dos aparatos governamentais, onde eles nunca existiram ou onde eles eram frágeis e incipientes. Além disso, embasaram estudos sobre a autonomia do Estado em relação à oposição de grupos da sociedade. Assim, em um nível macro, o conceito de capacidade do Estado tem sido empregado para explicar as situações em que os Estados emergem, gerenciam conflitos internos e externos e transformam as suas sociedades e economias (Tilly 1975; Skocpol 1979; Levi 1988).

Uma segunda geração de estudos ancorados no conceito de capacidades estatais procura refletir sobre as capacidades que os Estados – que já superaram seus estágios iniciais de construção – possuem (ou não) para atingir, de forma efetiva, os objetivos que pretendem por meio de suas políticas públicas, como a provisão de bens e serviços públicos (Matthews 2012). Em um nível mais concreto (ou micro) em relação ao anterior, alguns analistas têm se referido a estas como as capacidades do “Estado em ação” – isto é, as capacidades de identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega dos resultados. Assim, a produção de políticas envolve atores, instrumentos e processos que, coordenados, capacitam o Estado para a produção de políticas públicas (Skocpol 1985; Skocpol & Finegold 1982; Mann 1993; Evans 1995; Geddes 1996).

Apesar das diferenças de escopo e do nível de abstração entre essas duas gerações, a literatura sobre as capacidades do Estado pode ser amplamente caracterizada por uma preocupação com as habilidades e competências do Estado de estabelecer seus objetivos e realizá-los.

Embora tal preocupação tenha guiado o trabalho acadêmico na área, ao longo do século XX, a virada para o século atual foi marcada por transformações profundas não só no pensamento, mas, sobretudo, nas formas como os Estados se organizam e atuam – transformações estas que vêm ocorrendo não só dentro dos governos, mas também nas suas relações com a sociedade e o mercado.

Nesse contexto, a capacidade estatal passa a se relacionar com o conceito de governança, já que a relação entre as organizações do setor público, do setor privado e da sociedade civil passa a ser fundamental para a efetividade do governo, mais do que a existência de uma burocracia estatal competente e corporativamente coerente (Huerta 2008). Nas palavras de Rhodes (1996, p.652):

“Governança significa uma mudança no sentido da atividade governamental, referindo-se a novos processos de governo, ou a renovadas condições para o exercício do poder e para a organização estatal, ou a novos métodos por meio dos quais a sociedade é governada”.

A literatura sobre “governança” discute as possibilidades de configurações dessas relações entre governo, setor privado e organizações civis a partir de três matrizes gerais: hierarquia, mercado e rede. A hierarquia designa um princípio de integração e coordenação marcado pela imposição por meio de leis e de estruturas organizacionais (com alta formalização/rotinização e pouca flexibilidade e criatividade). Já a ideia de mercado sugere as interações entre os atores se baseiam em trocas autointeressadas que se organizam em relações contratuais, as quais poderiam ser aplicadas às atividades de governo (lança mão de incentivos e envolve análises de custos e benefícios, favorecendo a maior flexibilidade e a competição). Por fim, a noção de rede sugere que as relações entre os atores envolvam interdependência, confiança, identidade, reciprocidade e compartilhamento de valores ou objetivos (alta flexibilidade e solidariedade, mas baixa sustentabilidade). Apesar da dissociação entre estes três princípios e de sua apresentação em uma aparente sequência, na prática, o funcionamento interno das organizações e as relações entre organizações envolve a combinação dos três elementos, com permanentes tensões advindas da sua coexistência, sendo que raramente é possível falar da substituição completa de um pelo outro.

Nessa linha, diversos autores têm referido aos debates sobre Estado a partir de um itinerário intelectual que parte de reflexões sobre “big government” e se direciona para análises de “big governance” (Levi-Faur 2012), designando um crescente distanciamento de arranjos centrados exclusivamente nas estruturas hierárquicas do Estado para arranjos mais desconcentrados, envolvendo a participação de múltiplos atores e mecanismos de articulação. Isso porque, de um lado, os grandes aparatos estatais verticalizados (que se constituíram em meados do século XX) se fragmentaram a partir de processos de descentralização, privatização e desregulação, e, por outro, novos atores sociais, econômicos e políticos passam a ser reconhecidos como interlocutores e parceiros indispensáveis. Assim, a produção de políticas públicas passou a requerer arranjos e estruturas mais complexas – reflexos das modificadas relações entre Estado, sociedade e mercado – em que a tomada de decisão e a execução de programas passam a ser distribuída ou compartilhada entre atores governamentais e não governamentais (Schneider 2005).

Além de contribuir para uma descrição das transformações do Estado e dos processos de governo, a ideia de governança suscita questionamentos sobre o impacto dessas mudanças sobre as capacidades do Estado em produzir políticas públicas: os governos se tornaram menos capazes de definir seus rumos e executar suas ações? Ou simplesmente alteraram as formas de o fazerem? Em outras palavras, as transformações do Estado exigem novas interpretações sobre as implicações para a sua capacidade de produzir políticas públicas.

Sobre as relações entre capacidades estatais e transformações do Estado, é possível encontrar três perspectivas na literatura (Matthews 2012). Na primeira delas, as mudanças são entendidas como redutoras das capacidades estatais. Trata-se das narrativas sobre o “esvaziamento do Estado” ou da percepção de perda de controle do Estado sobre os processos de políticas públicas a partir da emergência e adensamento das interações entre os atores estatais, do mercado e da sociedade civil. A desagregação e fragmentação das estruturas burocráticas verticalizadas, além da transferência de responsabilidades e funções para a sociedade civil, governos subnacionais e para o mercado, foi compreendida por muitos analistas como perda de capacidade estatal, abrindo espaço para o maior protagonismo do mercado e da sociedade (Zehavi 2012).

Em reação aos prováveis exageros cometidos por essa primeira narrativa, surgiu uma segunda perspectiva, baseada no argumento de que ocorreram sim transformações nas funções e papéis do Estado, mas não necessariamente a diminuição das suas capacidades. Autores nessa linha defendem a ideia de um deslocamento das capacidades estatais, mas sem perda de sua centralidade ou relevância. Segundo autores dessa perspectiva, as capacidades teriam se deslocado da produção para a regulação – ou do Estado Positivo para o Estado Regulador (Majone 1999). Este novo papel (o de guiar – *steer* – em vez de remar – *row*) ainda reteria no Estado a centralidade nos processos de produção de políticas e controle dos recursos essenciais (financeiros, legais e simbólicos), pois, como regulador, caberia ao Estado o papel singular de desenhar os arranjos de interação com atores econômicos e sociais (Matthews 2012).

Por fim, para além das disputas entre as interpretações que propuseram a redução ou a substituição das capacidades estatais tradicionais, percebe-se, mais recentemente, a emergência de uma terceira perspectiva, a qual defende que as mudanças associadas à noção de governança têm o potencial de ampliar as capacidades de intervenção do Estado. Autores nessa linha têm defendido que a intensificação das interações entre atores estatais e não estatais na produção de políticas públicas pode resultar em complementariedades e sinergias, e não apenas substituição. Como afirma Offe (2009, p.12):

“a noção de governança pode estar associada ao aumento da capacidade de intervenção do Estado, ao proporcionar a mobilização de atores não estatais na formulação e implementação de políticas públicas, contribuindo, assim, para maior eficiência e efetividade [...]. É possível pensar na existência de ‘forças auxiliares’ [e não substitutivas] na sociedade civil que, por meio dos procedimentos adequados e de suas competências específicas, podem ser recrutadas para a cooperação na realização de tarefas de interesse público [...] podendo gerar um Estado ao mesmo tempo mais leve e mais capaz”.

Arranjos institucionais mais sofisticados, envolvendo transferência e distribuição de papéis e funções de forma articulada e coordenada para atores estatais subnacionais e não estatais podem contribuir para a construção de novas capacidades, pois adicionam mais capilaridade, possibilitam a combinação de direcionamento central com flexibilidade na ponta, reforçando processos de monitoramento intensivo e multifocal, além de oferecer oportunidades para o aprendizado e a inovação a partir de reflexões coletivas (Matthews 2012).



Além de enxergar nessas interações a possibilidade de soma de esforços e recursos, outros autores as têm enfatizado como vetor de inovação (Sorensen 2012; Sabel & Zeitlin 2012). O encontro entre atores diversos permite que os problemas a serem enfrentados e os projetos a serem desenhados possam ser discutidos a partir de diferentes perspectivas, mobilizando conhecimentos e recursos variados. Isso amplia a aquisição de informações sobre os problemas, aumenta o estoque de conhecimento disponível para a formulação das soluções e, por fim, envolve diversos agentes no acompanhamento, monitoramento e avaliação das iniciativas. Nessa linha, a inovação tem sido entendida como produto de interações institucionalmente estruturadas entre múltiplos atores, com recursos, competências e perspectivas variadas. Para Sabel (2004), arranjos institucionais mais inclusivos permitem que atores “locais” julguem e revejam os processos de implementação de forma a corrigi-los, adaptando os objetivos gerais de uma política aos contextos e condições locais de implementação, em uma dinâmica em que o monitoramento e a reflexão coletiva sobre os resultados da política alimentam seu contínuo aprimoramento (“learning by monitoring”). Assim, arranjos institucionais mais complexos podem oferecer oportunidades para que uma pluralidade de atores use seus conhecimentos, criatividade e recursos para a busca de formas novas e melhores formas de se produzir políticas públicas.

Assim, entende-se que tais perspectivas colocam desafios analíticos exigindo desenvolvimentos conceituais. Em primeiro lugar, elas sugerem que a relação entre a “governança” e “capacidades estatais” é aberta e indeterminada. Dependendo de quais atores estão envolvidos, como eles interagem e qual é a distribuição de papéis e funções entre eles, a governança pode ser associada com Estados mais capazes. Portanto, na análise dos arranjos institucionais das políticas públicas estaria uma chave para identificar e analisar as capacidades estatais.

Em segundo lugar, acrescenta um ponto de vista relacional à ação governamental, ao enfatizar a inclusão de múltiplos atores e os procedimentos de negociação/articulação entre eles, tanto para a interação entre os diferentes grupos sociais com a burocracia estatal; quanto na coordenação entre as diferentes organizações estatais. A literatura tradicional sobre as capacidades estatais, ao focar a autonomia do Estado, ignorou esta dimensão relacional. Os estudos clássicos que tentaram explicar o sucesso dos Estados desenvolvimentistas do século passado atribuíram grande importância à dimensão burocrática (a existência de burocracias “weberianas”), demonstrando como fatores-chave a profissionalização dos quadros governamentais, sua autonomia e os instrumentos de planejamento e coordenação. No entanto, tal como sugerido pela terceira perspectiva sobre a relação entre governança e capacidade do Estado, a inclusão de múltiplos atores, processos de diálogo entre Estado e sociedade, e a criação de consensos mínimos sobre questões de política são uma faceta importante para o estudo contemporâneo do Estado, especialmente nos casos de países sob o regime democrático (Edigheji 2010). Tais capacidades de caráter relacional estariam associadas com a legitimidade da ação do Estado, mobilização social e acomodação de interesses conflitantes, elementos que não eram centrais nas experiências dos Estados desenvolvimentistas autoritários.

Portanto, a fim de conciliar as abordagens tradicionais sobre as capacidades estatais com as noções contemporâneas de governança, propõe-se uma calibração conceitual, pois uma análise sobre as capacidades estatais apenas em função da clássica noção associada à autonomia burocrática não irá capturar as transformações e potencialidades produzidas pelas reformas democráticas – como no caso brasileiro pós-1988. Para perceber tais possibilidades, portanto, é necessário adicionar a nova dimensão dedicada a capturar as capacidades derivadas da inclusão e interações entre os múltiplos atores nos processos de

políticas públicas. Deste modo, entende-se que as capacidades do Estado precisam ser analisadas sob duas dimensões: i) técnico-administrativa, que envolve as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada; (ii) político-relacional, associadas às habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais. Enquanto a primeira dimensão pode ser associada às noções de eficiência e eficácia, a segunda está relacionada com as ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos.

### III. Uma estratégia analítica para avaliar capacidades estatais

Com o objetivo de identificar as condições que tornam o governo federal capaz de produzir políticas públicas, nesta seção são apresentadas as políticas selecionadas para estudo e comparação, como também se expõe a estratégia analítica adotada para avaliar as capacidades técnico-administrativas e político-relacionais geradas pelos respectivos arranjos institucionais.

Foram selecionados oito planos, programas ou projetos federais criados (reformulados ou expandidos) no período entre 2003 e 2013 e considerados emblemáticos dos governos dos presidentes Lula e Dilma. Os casos selecionados foram: o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), o Programa de Integração da Bacia do Rio São Francisco (PISF), o Projeto da Usina Hidrelétrica de Belo Monte (UHBM), o Programa de Revitalização da Indústria Naval (RIN), o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), o Plano Brasil Maior (PBM), o Programa Bolsa Família (PBF), e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). As informações a respeito de cada um dos oito casos foram extraídas de estudos previamente publicados, conforme Quadro 1, o qual também expõe sumariamente os objetivos dos programas, seus contextos de criação e a área temática a que se vinculam.

Os casos selecionados pertencem a um mesmo contexto político-institucional – isto é, foram criados tendo como objetivo a promoção do desenvolvimento econômico e social, sob o mesmo marco normativo, oportunidades e desafios instituídos pela Constituição de 1988 e legislação subsequente, no mesmo período (2003-2013), sob governos de continuidade liderados pelo mesmo partido político (o Partido dos Trabalhadores) em amplas coalizões de governo com outros partidos de centro e centro-esquerda no espectro político-ideológico.

Ao mesmo tempo, eles foram selecionados para maximizar a variação entre as diferentes áreas de política (infraestrutura, industrial e social), permitindo a observação da ação do Estado em diferentes contextos de implementação<sup>5</sup>. Contemplam-se, com isso, as exigências metodológicas para a análise qualitativa e comparativa: homogeneidade externa e heterogeneidade interna.

Após a identificação dos objetivos das políticas selecionadas, cada uma foi submetida a um exame em três etapas:

(i) Mapeamento e descrição dos arranjos institucionais que nortearam a implementação da política, plano ou ação, por meio da identificação dos atores envolvidos (estatais e não estatais), das organizações e dos recursos (humanos, financeiros, tecnológicos etc.) e instrumentos (legais, administrativos, etc.) através do qual eles interagem;

<sup>5</sup> A comparação não se atém à substância dos planos, programas e projetos analisados; nosso objeto de análise e comparação são os arranjos institucionais adotados por eles na forma definida neste artigo.

Quadro 1 - Casos selecionados, seus objetivos e classificação por área temática

<b>Caso</b>	<b>Objetivo / Contexto</b>	<b>Área</b>
Programa Minha Casa Minha Vida ( <b>MCMV</b> )	Lançado em 2009 com o duplo objetivo de dinamizar a economia e reduzir o <i>déficit</i> habitacional para trabalhadores de baixa renda. Trata-se de uma política de financiamento de moradias e subsídio aos compradores concedido pelo governo federal, privilegiando a produção de unidades habitacionais de famílias com renda de até três salários mínimos - integra a carteira de projetos do PAC. (Loureiro, Macário & Guerra 2013).	<b>Social</b>
Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego ( <b>PRONATEC</b> )	Lançado em 2011, dando continuidade às políticas de expansão da educação profissional e de ampliação de infraestrutura de ensino (expansão da rede federal), assistência financeira e técnica (ofertas de bolsas-formação, financiamento a alunos e instituições, cursos à distância) e articulação com atores governamentais, nos estados e municípios, e com atores não governamentais para ampliar o acesso a essa modalidade de ensino. O PRONATEC tem como objetivo central democratizar o acesso da população brasileira à educação profissional e tecnológica de qualidade (Cassiolato & Garcia 2014).	<b>Social</b>
Programa Bolsa Família ( <b>PBF</b> )	Criado em 2004, com o objetivo apoiar o desenvolvimento das famílias vulneráveis para que elas superem a situação de extrema pobreza, promovendo o acesso das famílias mais pobres à rede de serviços públicos (em particular os de saúde, educação e assistência social), por meio de transferência de renda condicionada para as famílias com renda mensal por pessoa entre R\$ 70 e R\$ 140 (Coutinho 2013).	<b>Social</b>
Projeto de Integração do Rio São Francisco ( <b>PISF</b> )	Retomado em 2007, quando passa a integrar o PAC, o projeto tem como objetivo combater a escassez de água no Nordeste Setentrional brasileiro e os efeitos das longas estiagens sobre os milhares de residentes na região. A obra prevê a construção de mais de 600 quilômetros de canais de concreto em dois grandes eixos (norte e leste) e a construção de nove estações de bombeamento de água para o desvio das águas do rio, ao longo do território de quatro estados (Pernambuco, Paraíba, Ceará e Rio Grande do Norte) - integra a carteira de projetos do PAC (Loureiro, Teixeira & Ferreira 2013).	<b>Infraestrutura</b>
Usina Hidrelétrica de Belo Monte ( <b>UHBM</b> )	Retomada no primeiro mandato do ex-presidente Lula e passa a integrar o PAC em 2007. O projeto envolve a construção de usina hidrelétrica no Rio Xingu, com o objetivo de ampliar a oferta de energia elétrica não país e dar suporte ao crescimento industrial (Pereira 2013).	<b>Infraestrutura</b>
Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel ( <b>PNPB</b> )	Lançado em 2004, visa implantar a produção e o uso do biodiesel no território nacional, por meio da mistura obrigatória e gradativa desse combustível ao diesel mineral. Orienta-se pelo duplo objetivo de estruturar o mercado e a cadeia de produção do biodiesel, até então inexistente no país, e incluir nessa cadeia a participação da agricultura familiar, sem desestimular o investimento privado (Pedroti 2013).	<b>Industrial</b>
Plano Brasil Maior ( <b>PBM</b> )	O Plano foi anunciado em 2011, com o propósito de fortalecer a capacidade de inovação e a competitividade econômica do setor industrial. A proposta revela o viés de uma política de transformação da plataforma produtiva, contemplando um conjunto variado de instrumentos – nas dimensões fiscal e tarifária, financeira e institucional – voltados para dezenove setores econômicos (Schaapiro 2013).	<b>Industrial</b>
Revitalização da Indústria Naval ( <b>RIN</b> )	As iniciativas tomam corpo a partir de meados dos anos 2000 e, posteriormente, integram o PAC com o duplo objetivo de ampliar a autonomia nacional no transporte marítimo e apoiar a indústria de petróleo e gás, por meio da construção de embarcações no Brasil. A política se materializou por meio de oferta de um volume expressivo de financiamentos subsidiados ao setor, associados a requisitos de conteúdo nacional e numa perspectiva de regionalização dos investimentos com a construção de estaleiros em diversos estados (Pires, Gomide & Amaral 2013).	<b>Industrial e de infraestrutura</b>

Fonte: Os autores.



(ii) Avaliação dos arranjos em termos das capacidades que eles geram, considerando tanto a dimensão técnico-administrativa quanto a político-relacional;

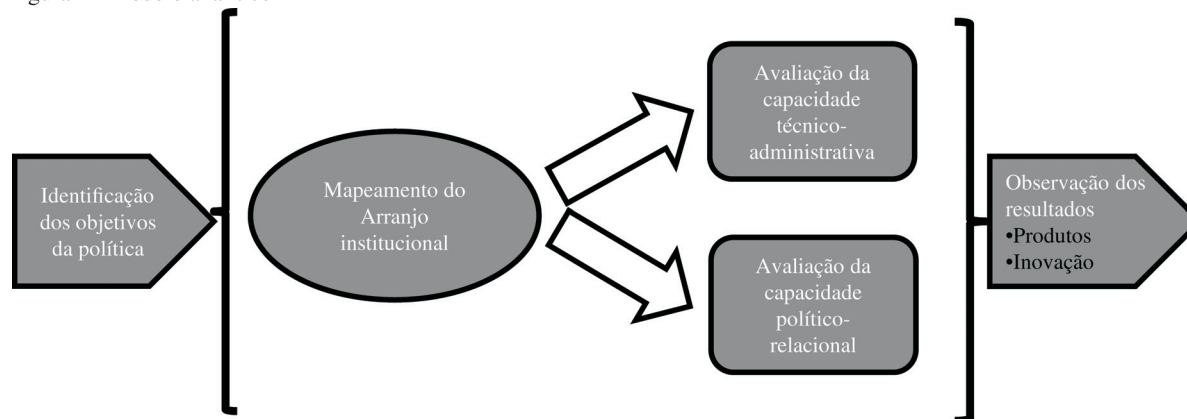
(iii) Observação do desempenho ou resultados de cada política, levando em consideração dois aspectos: produtos ou entregas (ou seja, o percentual de metas alcançadas) e inovação (ou seja, introdução de alterações e melhorias no âmbito da política, seus objetivos ou processos de gestão, conforme apontados nos estudos utilizados como fonte de informações).

A Figura 1 ilustra o modelo analítico desenvolvido, o qual associa os resultados observados de uma determinada política às capacidades estatais geradas pelo seu arranjo institucional.

Apresenta-se o caso da revitalização da indústria naval (RIN) como exemplo de aplicação desse modelo analítico. Depois de identificados os objetivos e as metas definidas para a política em questão (cf. Quadro 1), mapeou-se seu arranjo institucional. Foram identificados quatro atores principais: a Transpetro (empresa subsidiária da Petrobras), o Ministério dos Transportes, os bancos públicos (agentes financeiros) e os estaleiros. Os últimos, a partir de demandas da Transpetro, desenvolvem e submetem seus projetos para construção de navios ao Conselho Diretor do Fundo de Marinha Mercante. O Conselho, composto por representantes do governo federal, das empresas privadas e dos trabalhadores do setor é o responsável pela gestão dos recursos do Fundo de Marinha Mercante (FMM), sob a supervisão do Ministério dos Transportes. Se os projetos são aprovados pelo Conselho, os estaleiros podem contrair empréstimos subsidiados com os bancos públicos. Por sua vez, os bancos, o Ministério dos Transportes e a Transpetro, de forma independente, monitoram a construção das embarcações nos estaleiros privados. O programa também envolveu a aprovação do Senado, que autorizou os níveis de endividamento da Transpetro com os bancos públicos, como também esteve sujeito à fiscalização do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria-Geral da União (CGU). Além disso, a construção dos estaleiros foi submetida ao processo de licenciamento ambiental, com a atuação dos órgãos governamentais (Ibama) e a realização de audiências públicas com a participação da sociedade civil social (Pires, Gomide & Amaral 2013).

Como se percebe, a implementação dessa política envolveu atores públicos e privados. De forma a avaliar as capacidades técnico-administrativas, analisaram-se três aspectos: i) presença de burocracias governamentais profissionalizadas (ORGA); ii) funcionamento de mecanismos de coordenação intragovernamental (COOR) e (iii) a existência de procedimentos de monitoramento

Figura 1 - Modelo analítico



Fonte: Os autores.

da implementação (MONI). Seguindo esses critérios, constataram-se capacidades técnico-administrativas relativamente altas, quando comparadas aos outros programas analisados, no arranjo institucional da política em questão. O Ministério dos Transportes dedicou uma unidade técnica para a gestão da política (o Departamento de Marinha Mercante), composta por funcionários públicos de carreira e especializados em políticas de infraestrutura. A presença de grandes bancos e empresas estatais no arranjo garantiu suficientes recursos financeiros e humanos. Ressalte-se que o arranjo contou com um fundo específico destinado a prover recursos para a política, o FMM. Em termos de coordenação, o Conselho, que é composto por representantes de várias burocracias federais, funcionou como um instrumento de articulação das ações entre governo e setor privado. Além disso, o Ministério do Planejamento, por meio da Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), dedicou especial atenção à coordenação intragovernamental. Finalmente, diversos atores monitoraram a execução dos projetos e o uso dos empréstimos de financiamento.

Quando examinadas as capacidades político-relacionais promovidas por esse arranjo, também se encontrou um nível comparativamente elevado. Essas capacidades também podem ser avaliadas por três aspectos: i) interações institucionalizadas entre atores burocráticos e agentes políticos (parlamentares de diversos partidos) (APOLI); ii) a existência e o funcionamento de mecanismos de participação social (como conselhos e audiências públicas) (PART) e iii) a presença da fiscalização de agências de controle (CONT). A política de revitalização da indústria naval esteve sujeita a discussões e autorizações por parte do Congresso Nacional, incorporou os atores da sociedade civil em seus processos decisórios (associações empresariais e sindicatos de trabalhadores, por meio Conselho do Fundo de Marinha Mercante), e foi sujeita ao escrutínio do TCU e da CGU. Além disso, a construção dos estaleiros, no que se refere aos impactos socioambientais, contou com a regulação aplicada pelo Ibama e a participação das comunidades afetadas pelos empreendimentos por meio das audiências públicas.

No que diz respeito ao desempenho da política, os resultados observados foram avaliados em dois aspectos, produtos (*outputs*) e inovação, tal como ilustrado na Figura 1. No caso da RIN, a entrega de produtos foi considerada alta, uma vez que a política cumpriu seus objetivos de estimular a produção industrial nacional e o aumento da oferta de empregos no setor<sup>6</sup>. No que diz respeito à inovação, observou-se que melhorias foram adotadas no curso de implementação, especialmente nos procedimentos de avaliação de projetos e no acompanhamento das obras e dos fluxos financeiros. Contudo, limitações persistiram na aplicação dos requisitos de conteúdo local. Desta maneira, no quesito inovação o resultado da política foi avaliado como intermediário (Pires, Gomide & Amaral 2013).

A mesma abordagem foi aplicada aos outros sete casos. Suas respectivas classificações em termos de capacidades estatais e resultados são exibidos na Tabela 1.

A Tabela 2, por sua vez, apresenta os casos em termos das capacidades (técnico-administrativas e político-relacionais) geradas pelos arranjos institucionais, como também em termos de seus resultados (produtos e inovação). Para classificar as dimensões técnico-administrativas e político-relacionais dos oito casos, adotou-se o seguinte critério: se na dimensão de capacidade em questão verificou-se a presença de três das três condições analisadas, ela é classificada como alta; se duas das três condições são verificadas, a dimensão é considerada como média; e se uma ou nenhuma condição está presente, a dimensão é avaliada baixa. Por exemplo, o programa MCMV teve a capacidade técnico-administrativa classificada como Alta (ou 2), por ter sido verificado a

<sup>6</sup> Isso até os efeitos da Operação Lava Jato, que descobriu a existência de esquema de corrupção na Petrobras envolvendo políticos e empreiteiras nacionais, serem sentidos na indústria naval brasileira com a paralisação dos investimentos e, por consequência, uma nova onda de demissões no setor.

Tabela 1 - Critérios para avaliação das capacidades técnico-administrativa e político-relacionais (valores dicotomizados)

Casos	Capacidade técnico-administrativa			Capacidade político-relacional		
	ORGA	COOR	MONI	APOL	PART	CONT
MCMV	Sim (1)	Sim (1)	Sim (1)	Não (0)	Não (0)	Sim (1)
PRONATEC	Sim (1)	Sim (1)	Sim (1)	Sim (1)	Sim (1)	Sim (1)
PBF	Sim (1)	Sim (1)	Sim (1)	Sim (1)	Não (0)	Sim (1)
PISF	Não (0)	Sim (1)	Sim (1)	Sim (1)	Sim (1)	Sim (1)
UHBM	Sim (1)	Não (0)	Sim (1)	Não (0)	Não (0)	Sim (1)
PNPB	Sim (1)	Sim (1)	Sim (1)	Sim (1)	Sim (1)	Não (0)
PBM	Sim (1)	Não (0)	Não (0)	Não (0)	Não (0)	Não (0)
RIN	Sim (1)	Sim (1)	Sim (1)	Sim (1)	Sim (1)	Sim (1)

Fonte: Os autores.

presença de todas as três condições analisadas nesta dimensão (ORGA, COOR e MONI), mas teve a capacidade político-relacional classificada como baixa por ter sido verificada a presença de apenas uma das três condições avaliadas (CONT), conforme pode ser observado na Tabela 2.

Na próxima seção são apresentados os resultados das análises realizadas com o auxílio da técnica de Análise Comparativo-Qualitativa (*Qualitative Comparative Analysis – QCA*).

#### IV. Comparando políticas públicas: as relações entre capacidades estatais e resultados observados

Com o objetivo de identificar as associações entre as diferentes dimensões de capacidades estatais e os diferentes tipos de resultados de política pública, bem como os mecanismos que explicam tais associações, empregou-se a técnica de Análise Comparativo-Qualitativa (QCA). O QCA se utiliza da teoria dos conjuntos e da álgebra booleana para comparar diferentes configurações de casos e identificar padrões de associação entre condições (variáveis independentes) e resultados (variáveis dependentes) (Marx, Rihoux & Ragin 2013)<sup>7</sup>.

O QCA é uma técnica que permite uma análise comparativa sistemática de casos complexos. Os programas federais analisados no artigo enquadram-se nessa condição. Ademais, é uma técnica que, por meio da identificação das

<sup>7</sup> De acordo com Rihoux e Ragin (2009, pp.xix-xxi), na terminologia dos métodos comparativos configuracionais “condições” são fatores, estímulos, variáveis (causais ou explicativas), ingredientes ou determinantes etc. que produzem (ou estão associadas) um resultado de interesse.

Tabela 2 - Capacidades estatais e resultados observados de políticas públicas

Casos	Capacidades estatais		Resultados	
	Técnico-administrativa	Político-relacional	Produto	Inovação
MCMV	Alta (2)	Baixa (0)	Alta (1)	Baixa (0)
PRONATEC	Alta (2)	Alta (2)	Alta (1)	Alta (1)
PBF	Alta (2)	Média (1)	Alta (1)	Alta (1)
PISF	Média (1)	Alta (2)	Baixa (0)	Alta (1)
UHBM	Média (1)	Baixa (0)	Baixa (0)	Baixa (0)
PNPB	Alta (2)	Média (1)	Alta (1)	Alta (1)
PBM	Baixa (0)	Baixa (0)	Baixa (0)	Baixa (0)
RIN	Alta (2)	Alta (2)	Alta (1)	Alta (1)

Fonte: Os autores.

similaridades e diferenças entre as configurações de casos, permite descobrir as condições de ocorrência de um determinado fenômeno em pesquisas com pequeno número de observações (no artigo foram analisados e comparados oito casos), produzindo *insights* para compreender o fenômeno sob a investigação e explorar os processos causais.

A análise comparativo-qualitativa dos oito casos estudados gerou resultados interessantes para se pensar a relação entre arranjos institucionais, capacidades do Estado e resultados das políticas. Nesta seção, os achados da análise são apresentados em duas etapas. Na primeira, são descritas as associações encontradas entre capacidades e resultados; na segunda etapa, são identificados os mecanismos que ligam as diferentes dimensões de capacidades com os diferentes tipos de resultados. As Tabelas 1 e 2 fornecerem os dados básicos para as análises com o uso do software Tosmana (Lasse 2011).

#### IV.1. As associações entre capacidades e resultados

Se considerarmos as duas dimensões de desempenho (produto e inovação) como resultado e as duas dimensões das capacidades estatais (técnico-administrativo e político-relacional) como condições, pode-se transformar a Tabela 2 em duas tabelas de configurações de casos ou “truth tables” (Tabelas 3 e 4).

A Tabela 3 apresenta seis tipos de configurações de casos, cada qual correspondendo a um ou dois casos. Três configurações estão associadas à variável de resultado com valor 1 (alta entrega de produtos) e três configurações à variável de resultado com valor 0 (baixa entrega de produtos).

Observa-se na Tabela 3 que a variável de resultado 1 ocorre apenas na presença da condição “altas capacidades técnico-administrativas” (valor igual a 2). Portanto, a minimização booleana<sup>8</sup> da variável de resultado 1 sugere que a alta entrega de produtos está associada com arranjos institucionais com altas capacidades técnico-administrativas, tal como descrito na fórmula abaixo<sup>8</sup>.

Fórmula 1 (minimização das configurações de casos com resultado OUTPUT\_DEL {1}, sem restos lógicos)<sup>10</sup>:

$$\text{TEC.ADM-CAP}\{2\} \rightarrow \text{OUTPUT\_DEL}\{1\}$$

(MCMV, PRONATEC, RIN, PNPB, PBF)

A Fórmula 1 pode ser lida assim: a presença de altas capacidades técnico-administrativas está associada à alta entrega de produtos (tendo em vista os casos MCMV, PRONATEC, RIN, PNPB e PBF)<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Minimização booleana é o processo de reduzir uma expressão longa em uma mais parcimoniosa. Pode ser verbalmente resumida como segue: “se duas expressões booleanas diferirem em apenas uma condição causal, mas ainda produzirem o mesmo resultado, a condição causal que distingue as duas expressões pode ser considerada irrelevante e removida para criar uma expressão mais simples” (Ragin 1987, p.93).

<sup>9</sup> As fórmulas seguintes utilizam notações básicas da álgebra booleana: “{x}” indica valor assumido pela variável (0 ou 1); “\*” sugere que ambos os elementos da fórmula devem estar simultaneamente presentes (operador lógico “e”); “+” sugere que uma ou outra condição da fórmula deve estar presente (operador lógico “ou”); “→” expressa ligação entre um conjunto de condições e o resultado.

<sup>10</sup> “Restos lógicos” (*logical remainders*) são casos não observados criados pelo

Tabela 3 - Tabela de configurações de casos para a variável de resultado “entrega de produtos”

Condições (variáveis explicativas)		Variável de resultado	Casos
TEC.ADM-CAP	POL-CAP	OUTPUT_DEL	
2	0	1	MCMV
2	2	1	PRONATEC, RIN
2	1	1	PNPB, PBF
1	0	0	UHBM
1	2	0	PISF
0	0	0	PBM

Fonte: Os autores.

software no processo de minimização com base em hipóteses simplificadoras.

<sup>11</sup> Inversamente, a minimização da variável de resultado OUTPUT\_DEL {0} indicou sua associação com a presença de baixas ou médias capacidades técnicas-administrativa dos arranjos institucionais dos programas UHBM, PISF e PBM, como pode ser visto na fórmula TEC.ADM-CAP{0,1} → OUTPUT\_DEL {0} (UHBM, PISF e PBM).

A Tabela 4, por sua vez, também possui três configurações de casos para a variável de resultado 1 (alta inovação) e três configurações de casos para a variável de resultado zero (baixa inovação).

Com base na Tabela 4, a minimização booleana da variável de resultado INNOV{1} indica que a inovação é observada em três combinações de condições (Fórmula 2).

Fórmula 2 (minimização das configurações de casos com resultado INNOV{1}, sem restos lógicos):

$$\begin{aligned} & \text{TEC.ADM-CAP}\{2\} * \text{POL-CAP}\{2\} (\text{PRONATEC,RIN}) + \\ & \text{TEC.ADM-CAP}\{2\} * \text{POL-CAP}\{1\} (\text{PBF,PNPB}) + \\ & \text{TEC.ADM-CAP}\{1\} * \text{POL-CAP}\{2\} (\text{PISF}) \rightarrow \text{INNOV}\{1\} \end{aligned}$$

A Fórmula 2 sugere que a inovação ocorre em uma das três configurações de condições: (a) altas capacidades técnico-administrativas simultaneamente presentes com altas capacidades político-relacionais (caso do PRONATEC e RIN); ou (b) altas capacidades técnico-administrativas simultaneamente presentes com médias capacidades político-relacionais (caso do PBF e PNPB); ou (c) médias capacidades técnico-administrativas simultaneamente presentes com altas capacidades político-relacionais (caso do PISF).

Para conseguir uma expressão mais parcimoniosa em relação à Fórmula 2, permite-se que o software inclua os “restos lógicos”, isto é, os casos não observados criados pelo software no processo de minimização, com base em hipóteses simplificadoras. Tal como mostra a Fórmula 3, este procedimento produz uma expressão mais simples. De acordo com a Fórmula 3, a inovação está associada com a presença de média ou altas capacidades político-relacionais dos arranjos institucionais<sup>12</sup>.

Fórmula 3 (minimização das configurações de casos com resultado INNOV {1}, com restos lógicos)<sup>13</sup>:

$$\begin{aligned} & \text{POL-CAP}\{1,2\} \rightarrow \text{INNOV}\{1\} \\ & (\text{PRONATEC,RIN+PNPB,PBF+PISF}) \end{aligned}$$

Em suma, as análises realizadas até este ponto produziram dois achados principais. Em primeiro lugar, que altas capacidades técnico-administrativas estão relacionadas com a alta entrega de produtos. Em segundo lugar, que médias e altas capacidades político-relacionais estão relacionadas com a alta inovação. Estes achados são interessantes porque indicam que os diferentes tipos de capacidades estatais estão associados a diferentes tipos de resultados.

<sup>12</sup> Por outro lado, quando a inovação é baixa (INNOV{0}), o processo de minimização indicou a associação deste resultado com a presença de baixas capacidades político-relacionais.

<sup>13</sup> Hipóteses simplificadoras utilizadas: POL-CAP{1}\*TEC.ADM-CAP{0} + POL-CAP{1}\*TEC.ADM-CAP{1}

Tabela 4 - Tabela de configurações de casos para a variável de resultado “inovação”

Condições		Variável de resultado	Configurações de casos
TEC.ADM-CAP	POL-CAP	INNOV	
2	2	1	PRONATEC, RIN
2	1	1	PNPB, PBF
1	2	1	PISF
2	0	0	MCMV
1	0	0	UHBM
0	0	0	PBM

Fonte: Os autores.



Em certo sentido, a literatura sobre capacidades estatais já havia argumentado sobre a importância de burocracias profissionalizadas para a implementação de políticas eficazes (Evans & Rauch 1999); igualmente, vertentes da literatura mais recente sobre “governança” tinham indicado uma associação potencial entre a inclusão das múltiplas partes interessadas nos processos de políticas públicas com a aprendizagem e a inovação. Cabe assim, por conseguinte, elucidar os mecanismos que explicam tais relações.

#### IV.2. Os mecanismos explicativos

A identificação de relações entre as diferentes dimensões das capacidades estatais e os resultados das políticas é interessante, mas pouco acrescenta ao conhecimento sobre os mecanismos pelo quais a presença de capacidades técnico-administrativas causa altas taxas de entrega de produtos ou porque altas capacidades político-relacionais promovem a inovação.

No intuito de elucidar os mecanismos que explicam as relações encontradas, serão exploradas as associações entre os subcomponentes (critérios de classificação) de cada dimensão das capacidades estatais com os diferentes tipos de resultados. Para isso, a Tabela 1 foi transformada em duas tabelas de configurações de casos, as Tabelas 5 e 6.

A Tabela 5 indica quatro configurações de casos, sendo uma para a variável de resultado 1 (ou seja, alta entrega de produtos) e três configurações de resultado para a variável de resultado 0 (ou seja, baixa entrega). A minimização da variável de resultado para “entrega de produtos” igual a 1, resultou numa expressão que explica cinco casos, tal como mostra a Fórmula 4.

Fórmula 4 (minimização das configurações de casos com resultado OUTPUT\_DEL {1}, sem restos lógicos):

$$\text{ORGA}\{1\} * \text{COOR}\{1\} * \text{MONI}\{1\} \rightarrow \text{OUTPUT\_DEL}\{1\}$$

(MCMV, PRONATEC, PBF, PNPB, RIN)

Como se pode ver na Fórmula 4, as cinco políticas federais que apresentam altas entregas de produtos (quais sejam, MCMV, PRONATEC, PBF, PNPB e RIN) são caracterizadas pela presença simultânea das três condições que compõem a capacidade técnico-administrativa: i) organizações profissionalizadas (ORGA); (ii) funcionamento mecanismos de coordenação (COOR) e (iii) sistemas de monitoramento (MONI). Por outro lado, as combinações de condições que envolvem uma ou mais ausências nesses três subcomponentes estão associados com a baixa entrega de produtos, tal como observado nos casos do PISF, UHBM e PBM.

Tabela 5 - Configurações de casos para a variável de resultado “entrega de produtos”: subcomponentes da capacidade técnico-administrativa

Condições			Resultado	Configurações
ORGA	COOR	MONI	OUTPUT_DEL	
1	1	1	1	MCMV, PRONATEC, PBF, PNPB, RIN
0	1	1	0	PISF
1	0	1	0	UHBM
1	0	0	0	PBM

Fonte: Os autores.

O Diagrama de Venn (Figura 2) fornece uma visualização dessas configurações de condições e resultados. Nele, os casos que apresentam altas entregas de produtos (valor igual a “1” na variável OUTPUT\_DEL) estão todos situados na região do diagrama que expressa a intercessão, ou presença simultânea, das três condições – ORGA, COOR e MONI (com valores igual a “1”). Os demais casos (PISF, UHBM e PBM) estão situados em outras regiões do gráfico, as quais expressam a ausência de uma ou duas das três condições analisadas. Essas regiões do diagrama, por sua vez, apresentam-se associadas com a baixa entrega de produtos (OUTPUT\_DEL igual a “0”).

Buscando uma expressão parcimoniosa da Fórmula 4 por meio do processo de minimização booleana com a inclusão dos restos lógicos, obtém-se a Fórmula 5<sup>14</sup>. Esta fórmula indica que a presença simultânea de organizações profissionalizadas (ORGA) e de mecanismos de coordenação (COOR) são as condições mínimas comuns associadas aos casos em que se observaram altas entregas de produtos<sup>15</sup>.

Fórmula 5 (minimização das configurações de casos com resultado OUTPUT\_DEL {1}, com restos lógicos):

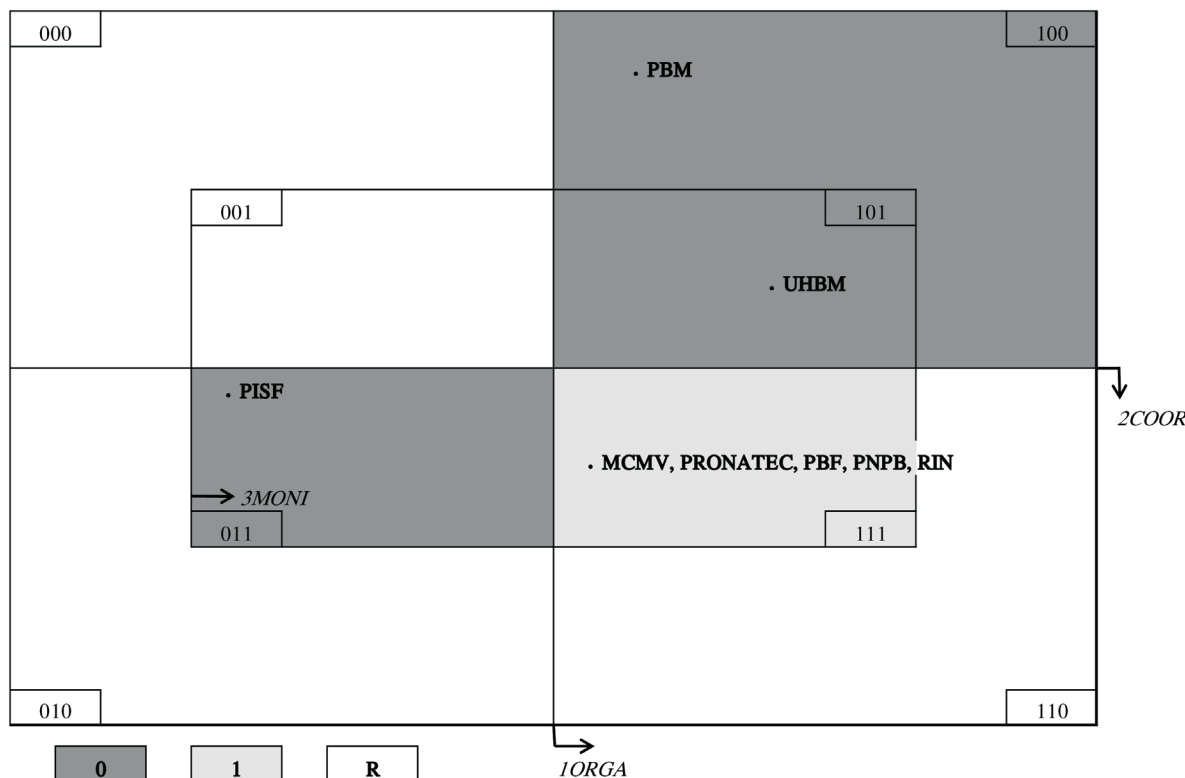
$$ORGA\{1\} * COOR\{1\} \rightarrow OUTPUT\_DEL\{1\}$$

(MCMV, PRONATEC, PBF, PNPB, RIN)

Quando se examinam os casos por dentro, as associações aqui encontradas se tornaram mais claras. Praticamente todos os oito casos estudados indicaram a participação de uma diversidade de atores estatais e não estatais em seus arranjos institucionais. Do lado do governo, ministérios e suas agências subsidiárias, bancos e empresas estatais. No lado não governamental, empresas

<sup>14</sup> Hipótese simplificadora utilizada:  
 $ORGA\{1\}COOR\{1\}MONI\{0\}$ .  
<sup>15</sup> Inversamente, quando minimizados os casos com resultado iguais a 0, incluindo os restos lógicos, foi encontrada a associação entre a ausência simultânea de organizações profissionalizadas (ORGA) e de mecanismos de coordenação (COOR) com a baixa entrega de produtos.

Figura 2 - Diagrama de Venn para a variável de resultado “entrega de produtos”: subcomponentes da capacidade técnico-administrativa



Fonte: Os autores, a partir de a partir do Tosmana: Tool for Small-N Analysis (Cf. Lasse 2011).

privadas, associações de empresários e trabalhadores e organizações da sociedade civil. A ação de todos esses atores coletivos forneceu recursos humanos, financeiros e tecnológicos, como também competências técnicas e legais, para executar as tarefas que levaram à realização (parcial ou total) dos objetivos estabelecidos por cada política.

A presença desses atores exige, necessariamente, a presença e o funcionamento de mecanismos de coordenação para a entrega de produtos. Tais mecanismos são uma peça vital em arranjos institucionais, que os tornam capazes de combinar produtivamente atores e recursos, evitando sobreposições, redundância e conflitos internos. Assim, um conjunto diversificado de organizações habilitadas e competentes só pode contribuir efetivamente para alcançar altos níveis de entrega de resultados na presença de mecanismos de coordenação – e a combinação de organizações profissionalizadas e habilitadas (ORGA) com o funcionamento de mecanismos de coordenação (COOR) estava presente nos casos que apresentaram alta entrega de produtos.

A coordenação das burocracias governamentais se destacou em casos como o MCMV e PNPB. Seus arranjos institucionais envolveram diferentes organizações federais. Em ambos os programas, a Casa Civil funcionou como um “superministério”, ditando diretrizes, conectando as diferentes agências, mitigando conflitos e monitorando o desempenho. A atuação da Casa Civil tornou a implementação dessas políticas em um fluxo coerente e contínuo de ações. Da mesma forma, no caso da revitalização da indústria naval (RIN), a Casa Civil e Ministério do Planejamento estavam à frente de um Grupo Executivo (GEPAC), destinado a controlar e superar os problemas que apareciam no processo de execução, aliviando eventuais conflitos entre os órgãos envolvidos. Finalmente, em outros casos, como o PRONATEC e o PBF, os ministérios setoriais responsáveis pela sua aplicação, respectivamente, Ministério da Educação e Ministério do Desenvolvimento Social, adquiriram as suas próprias capacidades de coordenação, uma vez que estes projetos se tornaram prioridades da agenda do(a) presidente da república. Com o apoio explícito do(a) presidente, estes ministérios ganharam capacidades para orientar as ações de outros órgãos envolvidos nos projetos sob suas responsabilidades. Em todos esses casos, observou-se também a presença de grupos de trabalho e comissões interministeriais que contribuíram para a orquestração de ações.

A coordenação intergovernamental foi marcante nos casos do MCMV, PBF e PRONATEC. Os arranjos institucionais desses projetos lidaram ativamente com desafios em matéria de articulação das burocracias federais, estaduais e municipais. Nos dois primeiros casos, a Caixa Econômica Federal (CEF) desempenhou um papel fundamental, integrando a formulação de planos no nível federal com a sua execução no nível local. Ao controlar o acesso ao financiamento habitacional e os depósitos de transferência condicionada de renda, a CEF pôde introduzir os requisitos e diretrizes formuladas no topo. Nos casos do PBF e do PRONATEC, pôde-se observar como as comissões e fóruns envolvendo representantes dos governos estaduais, municipais e federais desempenharam papéis importantes na criação de espaços de discussão e construção de consenso entre os atores governamentais envolvidos com a implementação dos programas.

Por fim, outra dimensão de coordenação que se mostrou relevante para o sucesso dos casos se refere aos mecanismos para a organização das relações público-privadas. No caso da RIN, a Transpetro, uma subsidiária da Petrobrás, operou como um instrumento para estimular o interesse do setor privado na política e para a organização das demandas por financiamento subsidiado. Outro exemplo foi observado no PNPB, no qual um sistema de certificação (Selo Combustível Social) organizou a cadeia produtiva do biodiesel, articu-

lando os produtores, a agricultura em grande escala e a indústria de distribuição final do combustível.

Em contraste com estes cinco casos positivos, em que os mecanismos de coordenação foram vitais para transformar a presença de diversas organizações em resultados, os casos do PBM e UHBM demonstraram que a ausência efetiva desses mecanismos nos arranjos institucionais prejudicou a entrega de produtos. O caso da UHBM mostrou como o Ministério da Energia e o Ministério do Meio Ambiente, além de outras agências como o Ibama e Funai, foram frequentemente envolvidos em conflitos e impasses, provocando atrasos na implementação. Tal situação só começou a evoluir anos depois do início do projeto, quando a Casa Civil e Ministério do Planejamento assumiram a coordenação da obra. Em paralelo, a política industrial (PBM) sofreu com problemas semelhantes. Apesar de o arranjo institucionais do PBM ter criado formalmente espaços para a articulação dos ministérios e agências envolvidas na implementação do plano, esses locais nunca funcionaram na prática. Além disso, a ausência de um ator principal, ocupando o centro de tomada de decisão e com capacidade para orientar os demais participantes, comprometeu a execução das ações previstas pelo plano (Schapiro 2013).

Portanto, a análise no interior dos casos confirma e detalha as associações encontradas entre as capacidades técnico-administrativas e entrega de produtos: a combinação de organizações profissionalizadas com mecanismos de coordenação eleva as capacidades técnico-administrativas; já a ausência de tais condições reduz essas capacidades.

Passando para a análise das condições associadas com a variável de resultado “inovação”, a Tabela 6 exibe cinco configurações dos casos, sendo três para variável de resultado igual a um (ou seja, alta inovação) e duas configurações para a variável de resultado igual a zero (baixa inovação). A minimização booleana das configurações de casos com resultado da variável “inovação” com valor 1, resultou na combinação de dois termos, como mostra a Fórmula 6.

Fórmula 6 (minimização booleana das configurações de casos com resultado 1, sem restos lógicos):

$$APOLI\{1\} * CONT\{1\} + APOLI\{1\} * PART\{1\} \rightarrow INNOV\{1\}$$

(PRONATEC,PISF,RIN+PBF) (PRONATEC,PISF,RIN+PNPB)

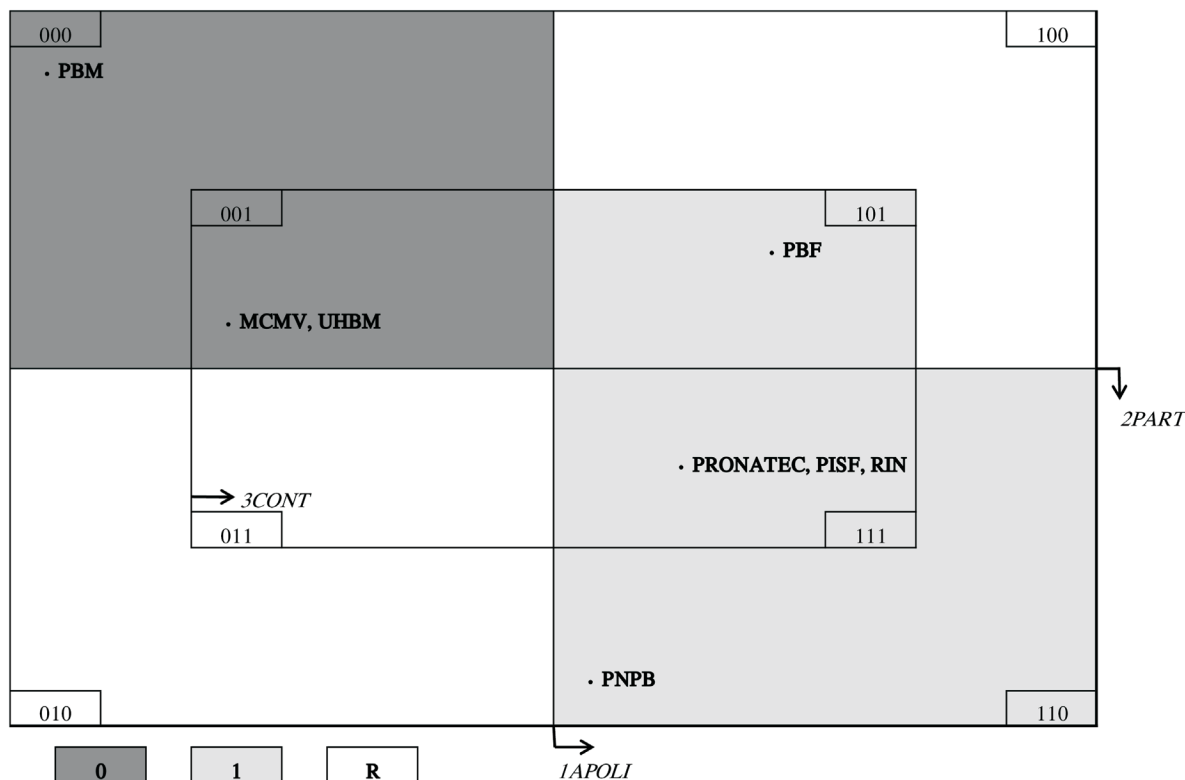
Como mostra o Diagrama de Venn a seguir (Figura 3), três casos (PRONATEC, PISF e RIN) que apresentaram inovações se situam na região do gráfico caracterizada pela presença simultânea das três condições em análise:

Tabela 6 - Configurações de casos para a variável de resultado “inovação”: subcomponentes da capacidade político-relacional

Condições			Variável de resultado	Configurações de casos
APOLI	PART	CONT	INNOV	
1	1	1	1	PRONATEC, PISF, RIN
1	0	1	1	PBF
1	1	0	1	PNPB
0	0	1	0	MCMV, UHBM
0	0	0	0	PBM

Fonte: Os autores.

Figura 3 - Diagrama de Venn para a variável de resultado “inovação”: subcomponentes da capacidade político-relacional



Fonte: Os autores, a partir de a partir do Tosmana: Tool for Small-N Analysis (Cf. Lasse 2011).

APOLI (interação com agentes políticos), PART (presença de mecanismos de participação social) e CONT (interação com órgãos de controle). Os outros dois casos que envolveram inovações, PBF e PNPB, são caracterizados pela presença de apenas duas destas condições. O PBF se situa na intercessão de CONT e APOLI. Já no caso do PNPB, tem-se a intercessão de APOLI e PART. Assim, em conjunto, estes cinco casos podem ser explicados pela presença simultânea de agentes políticos (APOLI) e os órgãos de controle (CONT) ou pela presença simultânea de agentes políticos (APOLI) e mecanismos de participação (PART), como mostra a área do diagrama marcada em correspondência ao valor “1” (para a variável “inovação”). Quando pelo menos duas destas condições são simultaneamente ausentes (APOLI e PART = 0), o resultado associado é de baixa inovação na política (tal como nos casos do MCMV, UHBM e PBM).

Buscando uma solução mais parcimoniosa para a Fórmula 6, procedeu-se a minimização booleana incluindo os “restos lógicos”, que resultou na Fórmula 7. Esta fórmula indica que a presença dos agentes políticos nos arranjos institucionais dos programas estudados está ligada a altas inovações<sup>16</sup>.

Fórmula 7 (minimização das configuração de casos com valor 1, com restos lógicas)<sup>17</sup>:

$$APOLI\{1\} \rightarrow INNOV\{1\} \\ (PRONATEC,PISF,RIN+PBF+PNPB)$$

Quando se analisam os casos por “dentro”, as ligações entre as capacidades político-relacionais e a inovação revelam-se de forma mais claras – especialmente nas políticas marcadas por intensos conflitos de interesses. As interações das burocracias governamentais com os agentes políticos (APOLI) e os espaços para participação da sociedade civil (PART) criam oportunidades para debates

<sup>16</sup> A minimização booleana das configurações com a variável de resultado INNOV{0} incluindo os “restos lógicos”, inversamente, indicou que a ausência de capacidades político-relacionais está associadas à baixas inovações.

<sup>17</sup> Hipótese simplificador utilizada:  
APOLI{1}PART{0}CONT{0}



e negociações que levam à transformação dos objetivos e das estratégias de implementação dos projetos.

Por exemplo, o projeto da transposição do Rio São Francisco (PISF) foi marcado por conflitos intensos entre as diferentes coalizões de atores, sobretudo entre dos estados que perderiam recursos hídricos e dos Estados que se beneficiariam com a transposição. No Congresso Nacional, os debates foram intensos e polarizados entre as bancadas estaduais desses estados, além da participação ativa dos governadores (Loureiro, Teixeira & Ferreira 2013).

Em paralelo com as batalhas no Congresso, mecanismos de articulação entre governo e sociedade desempenharam papel fundamental na criação de espaços para o aprofundamento do debate e produção de acordos que viabilizaram a obra. O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, um organismo regional composto por representantes do governo e da sociedade civil, mobilizou os atores políticos contrários ao projeto e favoreceu debates críticos que lavaram a questionamentos importantes (Abers & Keck 2013). Estes, por sua vez, tiveram que ser examinados pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Como resultado, o governo reformou o alcance e os objetivos do projeto que, desde então, não só visava a construção dos canais de transposição, mas também incluía investimentos significativos na revitalização das áreas das margens do rio. Agora, o projeto conta com maior apoio e legitimidade, ao mesmo tempo, que beneficia os estados que primeiramente se consideravam “perdedores” (Loureiro, Teixeira & Ferreira 2013).

Da mesma forma, no programa destinado a criar uma indústria e um mercado de biodiesel no país (PNPB), houve conflitos de interesses entre a necessidade da indústria por matéria-prima barata (como mamona e outros óleos vegetais) vis-à-vis o objetivo de inclusão do pequeno agricultor familiar na cadeia de produção do biocombustível. A existência de canais de participação e discussão foi chave para equilibrar os objetivos do PNPB. Desde a formulação do programa, o Congresso foi uma arena importante para a expressão dos interesses da indústria. Em paralelo, os espaços de participação criados no âmbito do Poder Executivo, como audiências públicas, consultas e grupos de trabalho, serviram como canais para as expressões de demandas de pequenas organizações da agricultura familiar, ao mesmo tempo em que incluiu representantes da indústria e da agricultura em grande escala. Através destes canais, o programa foi revisto (Pedroti 2013). Portanto, ao garantir “assentos” e voz para os diferentes atores interessados, a execução do programa tem sido capaz de contemplar as diferentes perspectivas sobre a política.

Em contraste com estes dois casos, no projeto de construção da hidrelétrica de Belo Monte (UHBM), os atores afetados, sobretudo as populações indígenas e ribeirinhas, não tiveram as mesmas oportunidades de participação, debate e negociação. Em primeiro lugar, o projeto foi aprovado pelo Congresso muito rapidamente, sob o regime de urgência, impedindo assim a sua discussão por comissões especializadas ou em sessões plenárias. Em segundo lugar, os processos de audiência pública e consultas com as populações afetadas, exigidas pela Convenção 169 da OIT, não foram realizadas de forma adequada. Como resultado, os atores que se opunham ao projeto tiveram de canalizar a sua insatisfação por meio de recursos ao Poder Judiciário (Pereira 2013).

Em outros casos, a interação com os agentes políticos e sociais tem suscitado a atenção para os “novos” públicos ou beneficiários. Por exemplo, no caso PRONATEC, debates no Congresso resultaram em leis que melhoraram o *design* original do programa. Após análises e discussões, os parlamentares concordaram em incluir um componente de apoio técnico e financeiro aos estados e governos locais. Eles também introduziram quotas de ação afirmativa para estudantes de baixa renda e com deficiência, bem como para aqueles que

pertencem a grupos de populações tradicionais (indígenas) ou residentes nas regiões Norte e Nordeste. Além disso, os institutos de educação profissional e tecnológica tiveram de realizar audiências públicas locais, a fim de definir a lista de cursos oferecidos, bem como seus currículos. Ao fazer isso, eles foram chegando a um melhor alinhamento entre as ofertas educativas e demandas das localidades (Cassiolo & Garcia 2014).

Diferentemente, na política de habitação (MCMV), observou-se o menor envolvimento do Congresso e uma lacuna em termos de participação da sociedade civil na formulação do programa. Apesar do envolvimento ativo das empresas de construção, movimentos de moradia e profissionais de planejamento urbano não tiveram oportunidade de influenciar a política. Como consequência, o MCMV acabou por repetir alguns dos problemas de políticas habitacionais anteriores (*i.e.* do BNH), favorecendo a segregação socioespacial, a especulação imobiliária e o crescimento desorganizado das cidades (Loureiro, Macário & Guerra 2013).

Outros casos são ilustrativos de como o escrutínio contínuo das políticas por órgãos de fiscalização e controle estimulam revisões e melhorias nos processos de gestão. Por exemplo, o caso da RIN, em que as auditorias do TCU e da Controladoria-Geral da União (CGU) ofereceram informações e diagnósticos das limitações nos processos de gestão do Ministério dos Transportes. Neste caso, a maioria das recomendações provenientes dos relatórios de auditoria foi incorporada (total ou parcialmente) e, como resultado, foram aumentadas as capacidades operacionais das unidades técnicas do Ministério. Um processo semelhante também foi observado no caso PISF, em que as respostas a estes relatórios de auditoria acabam por contribuir para a renegociação de contratos frente aos desafios da gestão das obras de construção dos canais.

Em suma, a análise no interior dos casos revela os mecanismos que explicam as ligações entre as diferentes dimensões das capacidades e os distintos tipos de resultados. Como se pôde ver, a maior interação das burocracias estatais com os agentes políticos, a incorporação de canais participativos e a exposição dos programas à fiscalização criaram oportunidades, debates e negociações, que geraram elementos para revisão e inovação de processos durante a implementação das políticas – o que não aconteceu nos casos em que essas condições estavam ausentes.

## V. Conclusões

Este trabalho buscou investigar as condições que tornam o Estado capaz de produzir políticas públicas de forma eficaz e inovadora. O artigo começou com uma breve revisão do conceito de capacidade estatal e uma reflexão sobre o seu significado no contexto das transformações contemporâneas do Estado, especialmente no Brasil. Completou-se essa revisão com duas propostas analíticas: a primeira sugeriu revisões sobre as definições tradicionais de capacidade do Estado, de forma a incorporar a dimensão político-relacional e distingui-la da dimensão técnico-administrativa; a segunda indicou as vantagens de se avaliar as capacidades estatais por meio dos arranjos institucionais de políticas públicas.

Com o objetivo de aplicar essas propostas, partiu-se para uma análise empírica de oito programas federais. Para cada um deles, foram identificados seus objetivos, mapeados e avaliados seus arranjos institucionais, e observados seus desempenhos parciais (a análise cobriu até o ano de 2013). De posse dessas informações, realizou-se a análise comparativa entre os diferentes casos, utilizando-se da técnica do QCA. Tal análise procurou encontrar relações entre as

diferentes dimensões de capacidades estatais e os diferentes tipos de resultados observados, como também identificar mecanismos que explicam tais relações.

Os achados do trabalho indicaram, para os oito casos estudados, a existência de relações de causalidade importantes entre as capacidades estatais e o desempenho das políticas. Na verdade, eles mostram que diferentes tipos de capacidades estão associados aos diferentes tipos de resultados até então observados: altas capacidades técnico-administrativas estão associadas com a alta entrega de produtos (*outputs*); altas capacidades político-relacionais estão associadas com alta inovação. Em certo sentido, diferentes argumentos na literatura já haviam identificado a existência dessas relações. Não obstante, este trabalho permitiu ir mais fundo no entendimento dos mecanismos que explicam as associações encontradas. A análise comparativo-qualitativa dos casos indicou que:

(i) A combinação de organizações profissionalizadas com mecanismos efetivos de coordenação intra e intergovernamentais elevam as capacidades técnico-administrativas, acarretando melhores resultados, em termos de eficácia (entrega de produtos).

(ii) A interação dos agentes estatais com os agentes políticos, bem como a existência e funcionamento de canais para a participação dos agentes da sociedade civil nos processos das políticas públicas trazem oportunidade para a revisão de objetivos e a introdução de inovações na política pública.

Como se trata de uma pesquisa com um número de casos relativamente pequeno e que não foram selecionados aleatoriamente, os resultados encontrados não são passíveis de generalização para o conjunto de políticas públicas federais. Ademais, o período analisado compreendeu até o ano de 2013, o que coloca reservas para os desempenhos até então observados. Contudo, a estratégia analítica aplicada, bem como os achados da pesquisa podem ser utilizados para produzir novas análises, novas hipóteses e confrontá-las com casos diferentes ou para formular proposições teóricas por meio das fórmulas mínimas derivadas do uso da técnica.

Por fim, a análise aqui empreendida corrobora a afirmação de que os estudos sobre as capacidades estatais em contexto democrático, como o Brasil pós-1988, devem considerar com atenção a dimensão político-relacional, além das avaliações tradicionais acerca da autonomia burocrática e da dimensão técnico-administrativa. Além disso, os resultados apresentados sugerem um campo de pesquisa profícuo sobre as estruturas de governança de políticas públicas no Brasil contemporâneo.

Roberto Rocha Coelho Pires ([roberto.pires@ipea.gov.br](mailto:roberto.pires@ipea.gov.br)) é Doutor em Políticas Públicas pelo Massachusetts Institute of Technology (EUA) e Pesquisador na Diretoria de Estudos do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Vínculo institucional: Diretoria de Estudos do Estado, das Instituições e da Democracia, IPEA, Brasília, DF, Brasil.

Alexandre de Ávila Gomide ([alexandre.gomide@ipea.gov.br](mailto:alexandre.gomide@ipea.gov.br)) é Doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP) e Pesquisador na Diretoria de Estudos do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Vínculo institucional: Diretoria de Estudos do Estado, das Instituições e da Democracia, IPEA, Brasília, DF, Brasil.

## Referências

- Abers, R. & Keck, M., 2013. *Practical Authority: Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Arretche, M., 2012. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Fiocruz.
- Cassiolato, M. & Garcia, R., 2014. PRONATEC: múltiplos arranjos e ações para ampliar acesso à educação profissional. *Texto para Discussão*, 1.919. Rio de Janeiro: IPEA.

- Cingolani, L., 2013. The State of State Capacity: A review of concepts, evidence and measures. *UNU-MERIT Working Paper Series on Institutions and Economic Growth*, IPD WP13. #2013-053.
- Coutinho, D., 2013. Capacidades estatais no Programa Bolsa Família: o desafio de interação com a assistência social na consolidação do SUAS. *Texto para Discussão*, 1.852. Rio de Janeiro: IPEA.
- Dye, T., 1972. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Edigheji, O., 2010. *Constructing the 21st century developmental State: Potentials and pitfalls*. Cape City: HSRC Press.
- Evans, P., 1995. *Embedded Autonomy*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P. & Rauch, J., 1999. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64(5), pp.748-765. DOI: 10.2307/2657374
- Geddes, B., 1996. *Politician’s Dilemma: Building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Gomide, A. & Pires, R., 2014. *Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea.
- Huerta, A., 2008. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, 30, pp.119-134.
- Jenkins, W., 1978. *Policy Analysis: A political and organizational perspective*. New York: St. Martin’s Press.
- Jessop, B., 2001. Bringing the State Back In (Yet Again): Reviews, revisions, rejections, and redirections. *International Review of Sociology*, 11(2), pp.149-173. DOI: 10.1080/713674035
- Lasse, C., 2011. *Tosmana: Tool for Small-N Analysis [Computer Programme]*. Version 1.3.2.0. Trier: University of Trier
- Levi, M., 1988. *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press.
- Levi-Faur, D., 2012. From ‘Big Government’ to ‘Big Governance’? In D. Levi-Faur, ed. *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Limongi, F., 2006. A Democracia no Brasil. *Novos Estudos*, 76, pp.17-41.
- Loureiro, M.R.; Macário, V. & Guerra, P., 2013. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. *Texto para Discussão*, 1.886. Rio de Janeiro: IPEA.
- Loureiro, M.R.; Teixeira, M.A. & Ferreira, A., 2013. Democracia e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: conflitos e articulação de interesses no Projeto São Francisco. *Texto para Discussão*, 1.883. Rio de Janeiro: IPEA.
- Majone, G., 1999. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. *Revista do Serviço Público*, 50(1), pp.5-36.
- Mann, M., 1993. *The Sources of Social Power: The rise of classes and nation-states, 1760-1914*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Marx, A; Rihoux, B.; & Ragin, C., 2013. The Origins, Development, and Application of Qualitative Comparative Analysis: The first 25 years. *European Political Science Review*, February, pp.1-28. DOI: 10.1017/S1755773912000318
- Matthews, F., 2012. Governance and State Capacity. In D. Levi-Faur, ed. *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Offe, C., 2009. Governance: an ‘empty signifier’? *Constellations*, 16, pp.550-562. DOI: 10.1007/978-3-531-91066-6\_3
- Palermo, V., 2000. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados*, 43(3), pp.521-557. DOI: 10.1590/s0011-52582000000300004
- Pedroti, P., 2013. Os desafios do desenvolvimento e da inclusão social: o caso do arranjo político-institucional do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB). *Texto para Discussão*, 1.858. Rio de Janeiro: IPEA.
- Pereira, A.K., 2013. Desenvolvimentismo, conflito e conciliação de interesses na política de construção de hidrelétricas na Amazônia brasileira. *Texto para Discussão*, 1.884. Rio de Janeiro: IPEA.
- Peters, B., 1986. *American Public Policy*. Chatham: Chatham House.
- Pires, R., 2011. *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA.
- Pires, R.; Gomide, A. & Amaral, L., 2013. A ver navios? A revitalização da indústria naval no Brasil democrático. *Texto para Discussão*, 1.864. Rio de Janeiro: IPEA.
- Ragin, C., 1987. *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Rhodes, R., 1996. The New Governance: Governing without government. *Political Studies*, 44, pp.652-667. DOI: 10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x
- Rihoux, B. & Ragin, C., 2009. *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and related techniques*. Londres: SAGE Publications.
- Sá e Silva, F.; Pires, R. & Lopez, F., 2011. A democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. In: J.C. Cardoso Jr., ed., *Para a reconstrução do desenvolvimento no Brasil: eixos estratégicos e diretrizes de política*. São Paulo: Hucitec.
- Sabel, C., 2004. Beyond Principal-Agent Governance: Experimentalist organizations, learning and accountability. In E. Engelen & M. Ho., eds. *De staat van de democratie. Democratie voorbij de Staat*. Amsterdam: Amsterdam Press.
- Sabel, C. & Zeitlin, J., 2012. Experimentalist Governance. In D. Levi-Faur, ed. *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Schapiro, M., 2013. Ativismo estatal e industrialismo defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira. *Texto para Discussão*, 1.856. Rio de Janeiro: IPEA.
- Schneider, V., 2005. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. *Civitas*, 5(1), pp.29-58. DOI: 10.15448/1984-7289.2005.1.33

- Skocpol, T., 1979. *States and Social Revolutions: A comparative analysis of France, Russia, and China*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_, 1985. Bringing the State Back In: Strategies of analysis in current research. In P. Evans; D. Rueschemayer & T. Skocpol, eds. *Bringing the State Back in*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Skocpol, T. & Finegold, K., 1982. State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal. *Political Science Quarterly*, 97(2), pp.255-278. DOI: 10.2307/2149478
- Sorensen, E., 2012. Governance and Innovation in the Public Sector. In D. Levi-Faur, ed. *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Tilly, C., 1975. *The Formation of National States in Europe*. Princeton: Princeton University.
- Zehavi, A., 2012. New Governance and policy instruments. In D. Levi-Faur, ed. *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.

## Abstract

This article examines the governance arrangements that have been supporting the implementation of federal public policies in Brazil in the last decade. The goal is to understand how the characteristics of such governance arrangements condition state capacities and influence the performance and outcomes of contemporary public policies. The research is based on the comparative analysis of eight cases of public policies or programs implemented by the federal government. The cases were selected because of the homogeneity in their contexts of implementation and because of the heterogeneity of their substantive policy focus (social, infrastructure, and industrial development). For each of the eight cases, we mapped out their specific governance arrangements and evaluated their respective technical-administrative and political-relational state capacities. Based on this, we used QCA (Qualitative Comparative Analysis) techniques to identify associations and causal mechanisms linking the characteristics of governance arrangements, types and levels of state capacities, and policy performance in terms of output delivery and innovation. The comparative analysis indicated substantive variations in the configurations of the governance arrangements that support policy implementation in the Brazilian federal government. The analysis of such variations revealed two main findings. On the one hand, the governance arrangements that induced greater technical-administrative capacities – *i.e.* those involving some combination of professionalized bureaucracies and effective inter and intra-government coordination mechanisms – promoted better performance in terms of output delivery, in relation to the other cases. On the other hand, governance arrangements that induced higher political-relational capacities – *i.e.* involving interactions with political agents and channels for civil society participation – expanded the potential for revision, learning, and innovation in policy implementation. These findings advance the debates on governance and state capacity because they allow us to understand how different types and levels of state capacity produce different effects on the performance and outcomes of public policies. These conclusions suggest the need for more research on governance structures for public policy in contemporary Brazil, as well as on their theoretical implications for debates on state capacities, and on their consequences for the actual management of public policies.

KEYWORDS: governance; state capacity; bureaucracy; implementation; public policy.

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium provided the original work is properly cited.