

O tema deste artigo é o Estado brasileiro, mais precisamente, a capacidade da administração pública de implementar políticas públicas. Com efeito, a reforma do Estado adotada na década de 1990 introduziu a administração pública gerencial e produziu mudanças significativas no desenho institucional do Estado. O campo no qual se insere essa pesquisa é bastante vasto e marcado pela ausência de trabalhos empíricos que procurem responder questões como as seguintes: a reforma administrativa afetou a capacidade do Estado de implementar políticas de desenvolvimento? Qual é o significado da mudança qualitativa da intervenção do Estado na economia (de direta para indireta)?

O objetivo do presente artigo é mais modesto e pretende contribuir para este campo de pesquisa levantando algumas questões não somente sobre a capacidade institucional da atual administração pública para gerir o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) divulgado pelo presidente Lula no início do segundo mandato e que prevê investimentos de aproximadamente R\$ 600 bilhões até 2010, mas também apresentando outras variáveis que devem ser levadas em conta para o sucesso na administração do plano.

De fato, o Estado necessita de um conjunto de agências dotadas de recursos para que as políticas públicas tenham êxito. Mas o sucesso não depende unicamente do desenho e/ou capacidade institucional do Estado – como quer crer a literatura neo-institucionalista –, mas deve ser buscado também nas relações entre Estado e sociedade.

Nesse sentido, o que experiência do Plano de Metas pode ensinar ao PAC? Primeiramente, é importante destacar que o governo Kubitschek controlava todas as variáveis macroeconômicas, o que não ocorre em relação ao PAC uma vez que as políticas monetária e cambial encontram-se centralizadas no Banco Central do Brasil, que possui grande autonomia decisória em relação à Presidência da República.

Em segundo lugar, a política tarifária não pode ser utilizada no governo Lula, como fora no governo Kubitschek, posto que na nova ordem econômica mundial liberal as políticas industriais são constrangidas por acordos realizados tanto em escala global (Organização Mundial do Comércio – OMC), quanto regional (Mercado Comum do Sul – Mercosul).

Em terceiro lugar, o governo Lula encontra uma dificuldade maior do que o governo Kubitschek na sua relação com o Congresso Nacional, especialmente com o Senado Federal. Apesar das inúmeras afirmações do presidente Lula de que o investimento vinculado ao PAC não seria reduzido devido à derrota do governo na prorrogação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) em dezembro de 2007, o governo teve de refazer o Orçamento Geral da União de 2008, o que deixa dúvidas quanto à manutenção dos investimentos destinados ao PAC, bem como em relação à aprovação da legislação destinada “a destravar a economia e a assegurar um ambiente seguro para os investimentos”.

Em quarto lugar, a coordenação do Plano de Metas envolvia a participação de empresários por meio dos grupos executivos, enquanto a gestão do PAC envolve apenas a própria burocracia dos ministérios. No entanto, a participação do empresariado é decisiva, visto que boa parte dos investimentos será privada. Nesse sentido, a crise internacional do final de 2008 constitui outro elemento inibidor para a participação do empresariado, seja pelo fechamento do mercado de crédito, seja em razão da atitude mais cautelosa que os próprios empresários assumem em momentos como estes.

Assim, a experiência do Plano de Metas evidencia, tal como sustentado pela hipótese que orienta o presente artigo, que o Estado necessita não só de um conjunto de agências dotadas de recursos para que as políticas públicas venham a ter êxito, mas também do estabelecimento de relações com setores que controlam recursos importantes na sociedade, como a capacidade de investimento.