

**Gerenciamento Presidencial de Políticas Públicas em Governos de Coalizão:  
Implicações para a Implementação do PAC<sup>1</sup>**

Fabiano Santos  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
fsantos@iesp.uerj.br

Marcelo Vieira  
Centro de Estudos Legislativos  
Universidade Federal de Minas Gerais  
mmarvieira@gmail.com

Resumo: O propósito deste trabalho é analisar a capacidade presidencial de gerenciar a implementação da agenda governamental em gabinetes multipartidários no Brasil. O ponto chave do nosso argumento é que, para entender a capacidade de planejamento do Estado brasileiro como variável explicativa do sucesso do PAC, é preciso analisar 1. como o arcabouço institucional do presidencialismo brasileiro capacita o chefe do executivo para coordenar a ação de ministros e servidores públicos e 2. quando a composição dos gabinetes de coalizão afeta os incentivos presidenciais para maximizar controle sobre a implementação das políticas públicas.

---

<sup>1</sup> Preparado para o 10º Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas, coordenado pela Escola de Economia de São Paulo da FGV em parceria com FIESP, IEDI e DIEESE. São Paulo, 1º de Outubro de 2013.

## **1. Introdução**

Estaria o estado brasileiro equipado em termos institucionais para levar à frente um programa governamental de planejamento, coordenação e execução do desenvolvimento econômico, programa capaz de dobrar a renda per capita do país num horizonte de duas décadas?

Pensar em tal pergunta conduz necessariamente a uma reflexão sobre a experiência neodesenvolvimentista brasileira recente, com foco na redução da pobreza e na redistribuição. Tudo leva a crer que tal experiência encontra-se em uma espécie de encruzilhada: a melhoria dos indicadores sociais ocorreu até o momento num contexto de crescimento económico ou sob um jogo de soma positiva (WG dos Santos 2012). Todavia, com avanços modestos para ínfimos do PIB (2,7% em 2011 e 0,9% em 2012) a promoção do desenvolvimento sustentado com inclusão, marcas do novo desenvolvimentismo, exige escolhas difíceis e excelente capacidade de gestão.

Problemas de coordenação e de escolhas, em condições normais, podem gerar enormes prejuízos políticos. Para o atual governo, contudo, que se esforça para sustentar uma aliança hegemônica em torno do desenvolvimento induzido pelo setor público, tais problemas podem significar muito mais: podem configurar a ruptura da coalizão social e política em torno do PT, baseada em aliança que abarca amplo espectro partidário, envolvendo partidos de diversas matizes, grandes segmentos da comunidade empresarial, sindicatos de quase todos os setores da economia, além de movimentos sociais urbanos e agrários. Por conseguinte, principal desafio enfrentado pela presidenta Dilma Rouseff tem sido o de remontar a coalizão de apoio neodesenvolvimentista, não apenas para distribuir a riqueza, mas sim e fundamentalmente para distribuir os custos de formação de capital humano e físico e impulsionar um novo e duradouro ciclo de investimentos.

O sucesso do Programa de Aceleração do Crescimento (doravante, PAC) pode ser pensado como uma espécie de síntese desse esforço. Ele tem sido uma das metas centrais das administrações petistas, de Lula a Dilma. Enquanto “pacote” de políticas públicas diversificadas, o PAC demanda um conjunto de ações coordenadas horizontalmente, ao nível do Poder Executivo Federal. Isto é, presidente, ministros e servidores públicos, como atores chave do governo federal, devem atuar em sintonia a

fim de garantir um planejamento coerente e eficaz, tendo em vista alcançar os resultados almejados com a implementação das políticas do programa.

A obtenção de um planejamento coerente e eficaz para a efetiva realização das metas contidas no PAC pode ter um alto custo no Brasil se pensamos em termos institucionais, foco do presente trabalho. Ao conjugar separação de poderes com um sistema partidário fragmentado, o presidencialismo brasileiro incentiva presidentes minoritários a formar gabinetes ministeriais multipartidários, sustentados por uma coalizão majoritária no legislativo. Por um lado, como ocorre no presidencialismo norte-americano, onde os gabinetes são monopartidários, servidores públicos podem resistir a cooperar com o presidente. Por outro, como é usual em parlamentarismos europeus, onde gabinetes são multipartidários, ministros ideologicamente “hostis” ao presidente podem exercer uma influência unilateral e indesejada sobre a concretização de políticas sob sua jurisdição, potencializando as dificuldades de uma implementação coordenada das políticas governamentais.

Podemos agora reestabelecer nossa pergunta inicial: em que medida o Estado brasileiro é capaz de planejar uma efetiva realização coordenada do PAC em contextos de governos de coalizão? Neste trabalho, analisamos uma das propriedades da ambiência institucional do novo desenvolvimentismo que pode afetar a capacidade presidencial de gerenciar programas como o PAC, a saber, a capacidade mais geral de implementação da agenda governamental em gabinetes multipartidários. O ponto chave do nosso argumento é que, para entender a capacidade de planejamento do Estado brasileiro como variável explicativa do sucesso do PAC, é preciso analisar 1. como o arcabouço institucional do presidencialismo brasileiro capacita o chefe do executivo para coordenar a ação de ministros e servidores públicos e 2. quando a composição dos gabinetes de coalizão afeta os incentivos presidenciais para maximizar controle sobre a na implementação das políticas públicas.

O texto encontra-se dividido em duas partes: na primeira, oferecemos uma visão geral do PAC, sua relação com a estratégia desenvolvimentista atual, seus objetivos e resultados alcançados. Promovemos também descrição sucinta do ambiente institucional do governo Dilma Roussef com os governos anteriores, particularmente, do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e do presidente Fernando Henrique Cardoso. O objetivo nesta parte é descritivo, isto é, apresentar os contornos gerais do problema. Na segunda parte,

trabalhamos uma série de pontos com vistas ao aperfeiçoamento do ambiente institucional de atuação do estado, com base na literatura internacional, mais especificamente, o que esta revela sobre a experiência norte-americana e europeia. Em seguida, focamos a análise nos pontos 1 e 2 elencados acima.

## **Parte I**

### **2. O PAC e a demanda por coordenação governamental**

Desde sua criação em 2007, durante o primeiro ano do governo Lula, até o momento, no terceiro ano do primeiro mandato de Dilma Rousseff, o PAC engloba uma série de políticas públicas que compõem as principais plataformas das administrações do Partido dos Trabalhadores à frente do Poder Executivo Federal no Brasil.

Conjugando projetos de infraestrutura públicos e privados com medidas institucionais para aumentar o ritmo de crescimento da economia, o programa visa modernizar a infraestrutura, melhorar o ambiente de negócios, estimular o crédito e o financiamento, aperfeiçoar a gestão pública e reduzir desigualdades regionais.

Dividido em dois períodos (PAC 1, de Janeiro de 2007 a Dezembro de 2010 e PAC 2, de 2011 até o momento), o PAC está, atualmente, estruturado em seis eixos de políticas públicas: 1. Transportes (Rodovias, Ferrovias, Portos, Hidrovias, Aeroportos e Equipamentos para Estradas Vicinais), 2. Energia (Geração de Energia Elétrica, Transmissão de Energia Elétrica, Petróleo e Gás Natural, Refino e Petroquímica, Fertilizantes e Gás Natural, revitalização da Indústria Naval, Combustíveis Renováveis), 3. Cidade Melhor (Saneamento, Prevenção em Áreas de Risco, Mobilidade Urbana, Pavimentação), 4. Comunidade Cidadã (Unidade Básica de Saúde, Unidade de Pronto Atendimento, Creches e Pré-escolas, Quadras Esportivas nas Escolas, Praças dos Esportes e da Cultura), 5. Minha Casa, Minha Vida (Programa Minha Casa Minha Vida, Urbanização de Assentamentos Precários, Financiamento Habitacional) e 6. Água e Luz para Todos (Luz para Todos, Água em Áreas Urbanas, Recursos Hídricos).

Pode-se dizer que, ao lado do programa Bolsa Família e do programa Minha Casa Minha Vida, focado nas famílias de baixa renda, o PAC é a principal política pública com a qual contam a presidenta Dilma Rousseff e a coalizão neodesenvolvimentista para

se manterem como bloco político hegemônico no país. Inicialmente, importante instrumento de política econômica anticíclica no eclodir da crise financeira internacional de 2008, isto é, como meio de superação de dificuldades de curto-prazo, o PAC passa agora a ser testado como fim em si mesmo, tal como pensado em sua origem, ou seja, como mecanismo de promoção do crescimento sustentado da economia.

Para fins de rápida revisão: o PAC 1 previa, inicialmente, investimentos de R\$ 504 bilhões, a serem gastos entre 2007 e 2010, valores que foram acrescidos de novos projetos nos anos de 2008 e 2009, até a nova previsão de R\$ 646 bilhões para o mesmo período, bem como investimentos programados após 2010 de mais R\$ 502 bilhões, totalizando R\$ 1,148 trilhões.

Tal montante foi distribuído entre projetos de Logística, com R\$ 132,2 bilhões (11,5% do total), de Infraestrutura Social, com R\$ 257 bilhões (22,4%) e de Energia (66,1%). A programação de investimentos para 2007/2010 previa que seriam financiados com recursos do Tesouro (13,3%), da iniciativa privada (39,7%) e de endividamento (46,6%).

Observe-se que em sua origem não se tratava de um conjunto de projetos organicamente concebidos para alcançar objetivos estrategicamente determinados. Ao invés disso, resultou da agregação das carteiras de projetos de empresas estatais e agências de desenvolvimento estaduais e federais, bem como de empresas privadas – evidentemente cada categoria articulada por lógicas próprias.

Em matéria de Logística, predominavam os projetos rodoviários, seguidos dos ferroviários, portuários e aeroportuários, hidroviários e de construção de navios. A distribuição de valores dos projetos entre os diversos modais de transportes fornece margem à visão de que não se almejou alterar a matriz de transportes do país, altamente concentrada no modal rodoviário. Quanto ao setor Energia, um dos carros-chefes do Programa, os investimentos mais significativos se concentraram no segmento Petróleo e Gás (65% do total em Energia), com destaque para o Sistema PETROBRAS, ficando o Sistema Elétrico com 28,5% do total e o restante para o segmento “Combustíveis Renováveis”. Confirmou-se, assim, no curto prazo, a manutenção da atual composição

da matriz energética brasileira, ainda fortemente apoiada nos hidrocarbonetos, embora seja cada vez mais significativa a presença da hidroeletricidade e do etanol entre os energéticos consumidos no país *vis à vis* outras nações.

Finalmente, na Infraestrutura Social, o PAC 1 previa investimentos em Esgotamento Sanitário (chamado resumidamente de Saneamento) no montante de R\$ 40 bilhões, para atender a uma população de 22,5 milhões de pessoas, e em Recursos Hídricos (compreendendo recuperação de bacias, transposição do São Francisco, abastecimento de água bruta, tratamento d'água, etc.) no valor de R\$ 12,6 bilhões, que beneficiarão 23,9 milhões de pessoas. Tais valores foram acrescidos em função de novos projetos no montante de R\$ 84 bilhões, extrapolando o período 2007/2010, sem especificação sobre como tal acréscimo seria distribuído entre os diferentes programas de trabalho. Nesse eixo Infraestrutura Social encontrava-se incluído o projeto-piloto acertado com o FMI, de liberar os investimentos em esgoto sanitário, até certo limite, do cômputo dos gastos para efeito de apuração do superávit primário.

Ou seja, excluindo a prioridade conferida às inversões em esgotamento sanitário – essenciais para a recuperação de enorme atraso social com relação à saúde pública e a preservação dos recursos hídricos, e que já fora objeto de condicionalidades do Banco Mundial e de acordo com o FMI – a tendência geral do PAC é, aparentemente, a de reproduzir os modelos que pautaram o desenvolvimento econômico-social brasileiro nos últimos 50 anos. Excetuando-se aquilo que diz respeito ao setor de Energia e sua empresa referência, a PETROBRÁS, contudo, há um diferencial em relação à política desenvolvimentista pretérita, notadamente dos tempos do regime autoritário, que merece ser assinalado: a falta de organismos federais fortes, capazes de tomar a seu cargo a execução de tantos e tão grandes programas, sem que necessário fosse a prestação de contas democrática de sua atuação. Esta nova ambiência institucional leva a três consequências fundamentais características do novo desenvolvimentismo: a necessidade de descentralização, via Estados e Municípios, de delegação, mediante concessões e permissões à iniciativa privada e, o ponto mais central do presente trabalho, o de coordenação interministerial e interpartidária para o planejamento e consecução das políticas de desenvolvimento.

Deixemos de lado a questão fundamental das concessões e permissões à iniciativa privada e tratemos do ponto também central do marco político institucional. Embora saudável do ponto de vista da descentralização do poder e de minimização de erros já praticados, a precariedade do aparelho de estado federal e suas limitações ditadas pelas normas ambientais e de controle externo (os Tribunais de Contas da União) têm gerado novas dificuldades para a execução de programas de crescimento sustentado da economia com protagonismo do setor público, cujo exemplo basilar na atual conjuntura brasileira é o PAC. Com efeito, de acordo com os dados liberados pela própria Comissão de Gestão do PAC, os baixos níveis de execução das metas previstas em 2007 foram recuperados pela intensificação dos gastos em 2008, de modo que os indicadores de liquidação financeira (pagamento) dos valores empenhados do orçamento subiram para 76% da meta em Energia Elétrica e 83% para as metas de Petróleo e Gás<sup>2</sup>.

De acordo com o 7º balanço do PAC 2, até abril de 2013 foram executados R\$ 388,7 bilhões em obras, o equivalente a 54,9 % das ações previstas (R\$ 708 bilhões) para o período 2011-2014 – uma elevação de 18,4% em relação ao 6º balanço, quando foram executados R\$ 328,2 bilhões em obras concluídas. O eixo Minha Casa, Minha Vida executou 57,7% (R\$ 224,4 bilhões) dos gastos totais em seus empreendimentos, o que resultou em 1,2 milhão de moradias para cerca de 4,2 milhões de pessoas. Já o eixo Energia executou 32,5% (R\$ 126,3 bilhões), promovendo a entrada de 8.457 MW no parque gerador brasileiro.

No eixo Transportes, foi executado 8,5% (R\$ 32,9 bilhões) do total gasto com o PAC 2 em obras concluídas, incluindo aí 1.889 km em rodovias e 555 km em ferrovias, além de obras em portos, aeroportos e hidrovias. O eixo Água e Luz Para Todos executou o equivalente a 0,87% (R\$ 3,4 bilhões) do total. De acordo com o balanço, cerca de 1,56 milhão de pessoas foram beneficiadas com as mais de 390 mil novas ligações do programa Luz para Todos. Executando 0,30% do total dos gastos (R\$ 1,2 bilhão), o eixo Cidade Melhor concluiu 618 empreendimentos de saneamento, como esgotamento sanitário e saneamento integrado.

---

<sup>2</sup> Não há menção aos resultados do acompanhamento dos projetos do chamado Eixo Social e Urbano, o de mais complexa execução porque dependente das empresas estaduais de saneamento e de habitação popular.

O 7º balanço de avaliação do PAC 2, tendo como critério os valores investidos, aponta que 25% das ações monitoradas foram concluídas e 69% estavam em ritmo adequado quanto aos eixos Transportes, Energia, Mobilidade Urbana, Luz para Todos e Recursos Hídricos. No entanto, valeria ressaltar que 5% dos empreendimentos estão em “estado de atenção”, ao passo que 1% estão em “ritmo preocupante”. O relatório conclui que, de um modo geral, é possível afirmar o PAC 2 está “em pleno andamento”.

O que se pode concluir deste balanço parcial e resumido? Pelo menos três obstáculos podem ser destacados da nova ambiência institucional brasileira e que podem estar afetando a capacidade estatal de realização das metas estabelecidas no PAC:

a) premência de se realizar vultosos investimentos no território de um Estado e Município da Federação implica necessariamente o estabelecimento de parcerias administrativas entre o governo federal e as administrações subnacionais, parcerias que ultrapassam os limites da base de apoio ao governo, para incluir governantes de partidos da oposição. É evidente, portanto, uma primeira fonte de obstáculos político institucionais para a realização das metas estipuladas originalmente pelo PAC – sua condicionalidade federativa e os possíveis curtos circuitos político-partidários daí advindos;

b) uma segunda fonte de problemas emana dos processos licitatórios, monitorados pelo Tribunal de Conta da União, no que tange aos recursos federais, e às vezes também pelas cortes de contas estaduais, quando envolve contrapartida de recursos dos Estados e Municípios. Os licitantes têm de satisfazer tantos requisitos que é relativamente fácil a um competidor derrotado contestar, administrativa ou judicialmente, outro competidor tido inicialmente como vitorioso no concurso. Ademais, a atividade de diversos outros órgãos de controle incide potencialmente sobre os projetos previstos pelo Programa. Controladoria Geral da União, Ministério Público, nos âmbitos estadual e federal, e IBAMA são os exemplos mais importantes de controle institucional a serem superadas pelos projetos de grandes obras incluídos no PAC;

c) nosso foco, todavia, incide sobre os problemas derivados da necessidade de coordenação intragoverno. Os seis eixos temáticos do PAC representam múltiplas agendas de políticas públicas, muitas delas demandando coordenação interministerial e, dentro de cada ministério, implementação intersetorial. Portanto, para que o programa tenha sucesso na obtenção dos resultados almejados, é necessário um planejamento governamental que assegure entrosamento à atuação estatal. Entretanto, como é possível



um planejamento governamental coordenado em governos fragmentados em termos partidários e ideológicos, potencializando a *non-compliance* burocrática?

Antes de discutirmos formas de redução dos custos de coordenação interministerial e partidária, apresentaremos um quadro também resumido da distribuição de forças partidárias e ideológicas pertencentes à coalizão desenvolvimentista do atual governo.

### **3. O Gabinete Dilma e o aprendizado político do governo Lula**

Compreender o problema de coordenação e planejamento intragoverno, e o potencial de *non-compliance* burocrática dos objetivos desenvolvimentistas da atual administração, nos leva a traçar um perfil resumido dos gabinetes ministeriais montados pela presidenta Dilma Rousseff ao longo deste seu possível primeiro mandato. O faremos através de comparação com os que foram formados por seus predecessores, sobretudo os padrões de governança que foram consolidados por FHC e Lula. Desde a fracassada experiência do presidente Fernando Collor de Melo, responsável pela tentativa de organização de um gabinete praticamente apartidário, presidentes no Brasil têm utilizado de sua prerrogativa de nomear livremente seus auxiliares no Executivo como mecanismo de consolidação de sua base de apoio no Congresso. Embora formalmente possua grande latitude no que tange à nomeação de ministros, a distribuição proporcional de pastas ministeriais aos partidos de acordo com seu peso na base de apoio no Legislativo, aquilo que Amorim Neto (2002) denominou de coalescência, demonstrou ser uma importante moeda do chefe do Executivo para disciplinar os partidos de sua base.

O governo Fernando Henrique Cardoso teria inaugurado um novo padrão de governança do presidencialismo de coalizão brasileiro, baseado na distribuição relativamente proporcional dos ministérios de acordo com a força legislativa dos partidos a compor o gabinete. De acordo com Amorim Neto (2007), FHC, no primeiro gabinete de seu segundo mandato, formou o gabinete mais proporcional até hoje com o índice de proporcionalidade (coalescência)<sup>3</sup> de 0,70. Para fins de comparação, conforme demonstra a Figura 1, o menos proporcional até hoje foi o último formado por Itamar

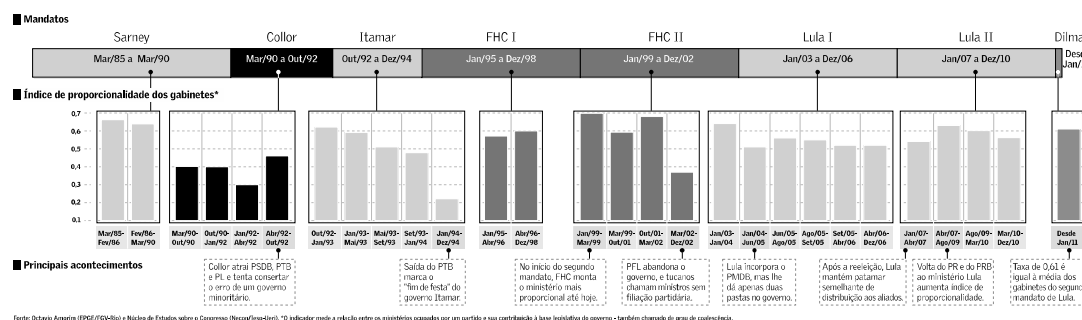
---

<sup>3</sup> O índice de coalescência varia de 0 a 1 e mede a relação entre os ministérios ocupados por um partido e sua contribuição à base legislativa do governo. O valor 1, portanto, corresponde ao gabinete em que a porcentagem de pastas de cada partido corresponde exatamente à sua força na Câmara dos Deputados.

com um índice de coalescência de 0,22 (Amorim Neto, 2007). O gabinete mais proporcional de Lula, o primeiro de seu primeiro mandato, teve um índice de 0,64. Porém, na média, em seu primeiro mandato o índice foi de 0,6 (Amorim Neto, 2007), e no seu segundo mandato a média foi aproximadamente a mesma. Os gabinetes de Lula foram menos proporcionais, conforme a Figura 1, portanto, que os de FHC.

**Figura 1**

**Índice de Coalescência de Sarney a Dilma**



Fonte: Jornal Valor Econômico, Brasil, A6, 10 de março de 2011.

Uma das razões para a menor proporcionalidade dos gabinetes de Lula é a grande concentração de ministérios nas mãos do PT, partido do Presidente. Segundo Amorim Neto (2007, p. 57) das 30 pastas do primeiro ministério de Lula, 60% delas eram do PT, o qual, no entanto, somava apenas 35% das cadeiras do gabinete na Câmara dos Deputados. De toda maneira, alguma sobrerrepresentação sempre estará presente no presidencialismo: mesmo tendo sido o governo FHC o mais proporcional ao longo do período da redemocratização, seu partido, o PSDB, chegou a 40% a mais do seria de se esperar no caso de proporcionalidade perfeita no contexto do primeiro gabinete do segundo mandato.

FHC também contou com gabinetes menos fragmentados e heterogêneos quando comparado com os do primeiro governo de Lula<sup>4</sup>. Os gabinetes de FHC foram compostos por no máximo 6 partidos. No primeiro governo Lula, por sua vez, na média, houve 7,6 partidos em cada gabinete, sendo que o quinto gabinete contou com 9

<sup>4</sup> Os dados referentes à composição do gabinete dos governos FHC e do primeiro governo Lula são de Amorim Neto (2007).

partidos. Tal diferença na composição dos gabinetes refletiu a diferença nas bancadas no Legislativo dos partidos de direita e de esquerda em cada governo. A bancada na Câmara dos Deputados dos partidos de centro-direita (PSDB e DEM) e de centro (PMDB) eram amplamente majoritárias nas legislaturas eleitas em 1994 e 1998, somando, respectivamente, 57,3 e 56% das cadeiras. Por óbvio, a força dos partidos ideologicamente mais próximos à sua agenda, francamente não desenvolvimentista, permitiu à FHC maiores graus de liberdade vis-à-vis aos partidos de orientação mais clientelista.

Uma diferença crucial entre os governos de centro-direita de FHC e os de centro-esquerda de Luiz Inácio Lula da Silva consiste exatamente sobre o peso relativo no Congresso dos partidos mais próximos ideologicamente ao presidente: durante os dois mandatos de Lula a força dos partidos de esquerda foi menor do que a força dos partidos de direita e centro-direita durante os oito anos de governo FHC. Com a decisão inicial de Lula de não incorporar ao ministério o grande partido de centro do Congresso, o PMDB, o governo tornou-se altamente dependente do apoio de partidos menores e clientelistas. Ademais, optando por se manter minoritário (Santos 2003), necessitou, para a aprovação de matérias cruciais, da cooperação de opositores, como o próprio PSDB, ou o PFL/DEM, além de independentes como o PP e o PMDB (Santos 2003). Embora tenha, a partir de 2004 com a nomeação de ministros filiados ao PMDB, assegurado o status de majoritário no Legislativo, o governo Lula nunca obteve hegemonia do bloco de centro-esquerda na Casa, sendo sempre levado a compor com partidos ideologicamente heterogêneos.

A maior dependência de Lula em compor com número maior de partidos vis-à-vis o que ocorreu com FHC também pode ser verificada pela taxa de ministros sem filiação partidária, especialistas, segundo Amorim Neto (2007) em alguma área da administração pública. Enquanto que na média nos dois governos FHC, houve 37% de ministros apartidários, no primeiro governo Lula tal média foi de apenas 18% (Amorim Neto, 2007). Outra variável relacionada ao capital político dos ministros de um gabinete é a porcentagem destes que em algum momento de sua carreira foram legisladores. Neste particular, também se verifica diferença significativa entre os padrões de FHC e de Lula. Como é de se esperar, uma vez que no governo FHC houve mais ministros sem vínculo partidário, na média de seus dois governos apenas 33% deles tinham

experiência legislativa, enquanto que no primeiro governo Lula tal média foi bem maior, de 52% (Figueiredo, 2007).

O ponto a reter é que os ministérios formados pela Presidente Dilma Rousseff, responsáveis pela execução do PAC, seguiu em linhas gerais o mesmo padrão do segundo governo Lula. A Figura 2 abaixo apresenta um resumo das principais características desses gabinetes. O índice de coalescência é de 0,61, relativamente mais proporcional do que a média do primeiro governo Lula e mais próximo da média do segundo governo deste. A continuidade da formação de um ministério composto por políticos endossados pelos partidos na coalizão também é verificada pelo pequeno número de ministros sem filiação partidária: apenas 17%, quase o mesmo percentual do primeiro governo Lula. É também alto o número de ministros que já passaram pelo Congresso como legisladores, 40%.

**Figura 2**

**Dados principais do primeiro gabinete de Dilma**

<b>Partidos no Gabinete (n. de pastas)</b>	<b>% Cadeiras Gabinete na CD</b>	<b>Índice de Proporcionalidade</b>	<b>% Ministros apartidários</b>	<b>% Ministros legisladores</b>	<b>% Ministras</b>
PT (17), PMDB (6), PSB (2), PCdoB (1), PDT (1), PP (1),  PR (1)	63,5	0,61	17	40	26

No primeiro governo Lula a sub-representação do PMDB, com apenas dois ministérios, proporcionalmente muito inferior ao seu peso no Legislativo, foi corrigida no segundo governo, com a alocação de algo em torno de 4 pastas ao partido (Amorim Neto & Coelho, 2008). No governo Dilma o PMDB está representado em seis ministérios, ainda que em dois deles (Minas e Energia e Defesa) a indicação não tenha sido do próprio partido<sup>5</sup>. A concentração de pastas no PT, contudo, se mantém: dezessete pastas, equivalente a 49% do total de ministérios, sendo que o partido

<sup>5</sup> Artigo Jornal Folha de S. Paulo, disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/855582-conheca-os-ministros-do-governo-dilma-rousseff.shtml>.

representa 27% das cadeiras na Câmara no conjunto de partidos representados no gabinete.

A coalizão de governo de Dilma possui sete partidos cujas bancadas na Câmara dos Deputados somam 63,5%, amplamente majoritária, portanto. É relativamente um pouco menos fragmentada do que a do governo Lula. Além disso, a saída do PTB da base governista conferiu a esta uma maior homogeneidade ideológica relativamente ao governo anterior. Apesar disso, PP e PR, os outros partidos de direita com perfil clientelista, ainda estão presentes no gabinete de Dilma. Eles são, respectivamente, o terceiro e o quarto partido da coalizão no Legislativo, ambos com quarenta e um deputados, e cada um detém uma pasta. Contudo, o PSB que em cadeiras fica atrás do PP e PR, detém dois ministérios, em grande parte devido ao peso político que o partido conquistou ao controlar o Executivo de seis Estados.

A montagem política do primeiro ministério de Dilma seguiu, portanto, o padrão mais proporcional de divisão das pastas entre os partidos da coalizão que houve durante Lula. Com exceção do rearranjo de ministérios considerados mais problemáticos no período anterior e o maior número de mulheres no governo, Dilma Rousseff segue o padrão de governança estabelecido por Lula. Apesar de continuar a maior concentração de pastas no PT, há um grande percentual de ministros políticos, ou seja, endossados por algum partido como forma de garantir o apoio dos partidos aliados ao governo no Congresso. Diante da distribuição mais proporcional dos ministérios entre os partidos, seria de se esperar uma condução mais suave da coalizão neste governo vis-à-vis o que ocorreu durante o governo de seu antecessor. Não é o momento de se analisar o comportamento do Legislativo, mas dados preliminares indicam que as taxas de apoio ao Executivo têm decrescido de maneira significativa. É possível assim que estejamos enfrentando problemas de baixa capacidade de gestão da ambiência institucional, baseada em amplas coalizões partidárias, com reflexos na realização das macropolíticas de desenvolvimento. Supondo a hipótese verdadeira, passaremos, na segunda parte do trabalho, a examinar um conjunto de tópicos visando elevar a eficiência da gestão interministerial e interpartidária de governos multipartidários. Tais tópicos podem ser concebidos também como agenda de aperfeiçoamento do ambiente institucional de realização do Programa de Aceleração do Crescimento.

## **Parte 2**

### **4. Gerenciando a realização de políticas públicas: teorias**

Para entender em que medida o Estado brasileiro está capacitado para implementar o PAC, é necessário discutir como o chefe do executivo está instrumentalizado pelo arcabouço institucional para gerenciar a implementação da agenda governamental em gabinetes multipartidários.

Sendo do Poder Executivo a responsabilidade de implementar políticas públicas em democracias modernas e dado o tamanho do governo, é inevitável uma divisão do trabalho no interior da instituição. Entretanto, ao delegar a tarefa da implementação para uma burocracia pública, políticos eleitos demandam mecanismos de controle político a fim de minimizar o comportamento oportunista de servidores públicos, detentores de conhecimento especializado e em posição privilegiada na burocracia pública.

Todavia, como argumentam Huber e Shipan (2002), estratégias de controle político são recursos de atores políticos em competição por influência sobre a burocracia pública. Portanto, é fundamental entender os principais mecanismos de controle político da burocracia mobilizados no presidencialismo norte-americano e nos parlamentarismos europeus para, posteriormente, entendermos como e quando eles podem ser úteis ao presidente brasileiro no gerenciamento das políticas públicas em gabinetes multipartidários.

#### 3.1. Politização

A primeira estratégia de controle político da burocracia a ser discutida é a politização. Na literatura sobre política americana, a politização dos órgãos governamentais remete à proporção de nomeados recrutados de fora do serviço público no conjunto da burocracia pública federal (Rudalevige e Lewis, 2005).

Moe (1985, 1989, 1990) e Moe e Wilson (1994: 11) argumentam que, para entender a decisão presidencial da politização, é preciso levar em conta o fato de que presidentes são responsabilizados publicamente por quase todos os aspectos do desempenho de um país. Seja nos resultados da economia ou de questões sociais, ao presidente será sempre atribuída culpa ou mérito. Como resposta, eles buscam edificar uma “capacidade

institucional para uma governança efetiva”, almejando uma burocracia que possa ser controlada pelo topo.

Lewis (2008) parte do argumento de Moe para analisar como presidentes usam nomeados políticos para influenciar políticas públicas. Ele sustenta que a politização é uma estratégia de controle sobre *policies*, quando o que é almejado pelo chefe do executivo são posições chave no processo decisório. De acordo com o autor, a nomeação por politização seria derivada, dentre outros fatores, do contexto de governos divididos. Em tais contextos, haveria maior conflito de políticas entre presidente e congresso, elevando a expectativa presidencial de que a oposição, enquanto partido majoritário no legislativo, exerça uma influência indesejada sobre servidores públicos em órgãos federais, na tentativa de insular a burocracia do controle presidencial.

A demanda por politização também ocorre em sistemas parlamentaristas europeus, porém, com uma característica distinta. Diferentemente do que ocorre no presidencialismo norte-americano, onde o executivo é monopartidário, nos parlamentarismos europeus cada partido responsável pela política de determinada jurisdição possui a expectativa de exercer influência sobre a burocracia que implementa as políticas de seu ministério. Entretanto, quanto mais heterogênea é a coalizão, maiores serão os riscos de que os próprios parceiros de gabinete exerçam uma influência indesejada sobre o comportamento dos servidores públicos. O comportamento potencialmente oportunista de um ministro elevaria a demanda por um controle político mútuo, a fim de coordenar a implementação da agenda do gabinete (Laver e Shepsle, 1994; Martin e Vanberg, 2004; Carrol e Cox, 2012; Huber e Shipan, 2002; Thies, 2001).

A principal teoria da politização como estratégia de controle político em parlamentarismos europeus está presente no trabalho de Thies (2001). O autor analisa a nomeação de ministros juniores como estratégia partidária de monitoramento dos parceiros da coalizão. O argumento central do autor é que, ao delegar para ministros a responsabilidade da implementação de determinada plataforma de políticas, o chefe do gabinete tem duas opções. A primeira é abdicar do controle sobre as políticas e esperar o melhor de cada ministro, havendo o que Laver e Shepsle (1994) chamam de “governo ministerial”. Esse tipo de governo deverá ocorrer quando partidos formam uma coalizão com o entendimento de que a orientação política de cada ministério corresponderá às preferências do partido responsável por ele. Assim, cada ministro atua, de certo modo,

na condição de “ditador” daquela jurisdição, possuindo um poder exclusivo de propor políticas na área. A segunda solução seria gerenciar a delegação por meio do emprego, por parte do partido que lidera a coalizão ou de um dos parceiros, de “mecanismos de controle”.

Thies (2001) sugere que, por meio da nomeação de um ministro júnior pertencente a um partido diferente do partido do ministro, partidos do gabinete podem “manter seus parceiros em conta”. Assim, assume que quando ministros juniores não são filiados ao partido do ministro, há gerenciamento da delegação. De acordo com o autor, a probabilidade do monitoramento de um partido da coalizão sobre um ministro do gabinete será maior, principalmente, quanto maior for o conflito de políticas entre o partido da coalizão e o partido do ministro, elevando a necessidade de monitorar um ministro “hostil”.

### 3.2. Regulamentação

A segunda estratégia de controle discutida é a regulamentação. O mecanismo pode ser entendido como a adoção de uma norma jurídica que delimita, para gestores públicos, o conteúdo e o formato exato da implementação de uma política pública. Na literatura sobre política americana, a legislação tem sido analisada como mecanismo de controle político de legisladores sobre órgãos da burocracia pública federal (McCubbins e Schwartz, 1984; McCubbins, Noll e Weingast, 1987; Epstein e O’Halloran, 1999; Bawn, 1995).

McCubbins e Schwartz (1984) argumentam que legisladores incluem na legislação provisões de “estrutura” e “processo” que orientam o processo decisório dos órgãos. Por meio delas, estabelecem mecanismos de controle sobre a implementação das políticas. Por um lado, podem incluir na legislação procedimentos de *police patrol*, por meio do qual o congresso arcaria com os custos de supervisionar determinados órgãos. Outros procedimentos são os *fire alarms*, que capacitam cidadãos ou grupos de interesse para fiscalizar e detectar se a implementação delegada pelo congresso está sendo cumprida pelos órgãos. Por meio dos dois procedimentos, legisladores incentivariam servidores públicos a cooperar com o congresso.



McCubbins, Noll e Weingast (1987) desenvolvem o argumento de McCubbins e Schwartz. Eles argumentam que legisladores tendem a escrever leis “vagas” quando introduzem instruções procedimentais que aumentam a probabilidade de que órgãos implementem políticas do modo desejado. Para isso, o congresso desenha procedimentos que favorecem determinados grupos de interesse que partilham as mesmas preferências da maioria congressual. De acordo com os autores, os procedimentos deverão emancipar distritos eleitorais particulares e aumentar a probabilidade de incorporação de preferências de legisladores que tiveram seus distritos favorecidos pelas políticas do órgão. Ao mesmo tempo, protegerão os interesses dos distritos favorecidos ao longo do tempo. Com isso, elevam as chances de que futuras ações do órgão sejam sempre compatíveis com as preferências do legislativo.

Epstein e O’Halloran (1999) argumentam que o recurso ao procedimento legislativo visando o controle legislativo da burocracia é uma função do ambiente político. Eles desenvolveram e testaram um modelo formal para explicar que legisladores norte-americanos devem ser mais propensos a limitar a autonomia dos órgãos burocráticos durante períodos de governo dividido e quando o nível de incerteza sobre políticas é mais alto.

Em concordância parcial com Epstein e O’Halloran, Bawn (1995) sustenta que o grau de controle procedimental exercido pelo congresso por meio de legislação deverá variar em função da incerteza técnica quanto à política. O dilema enfrentado pelo congresso ao delegar para órgãos da burocracia pública é que a introdução de procedimentos incentivando a cooperação burocrática assegura controle político, porém reduz a competência técnica do órgão. Por outro lado, maior autonomia delegada aumenta a capacidade do órgão de usar sua expertise para atingir os melhores resultados de políticas, porém eleva a incerteza do congresso quanto à cooperação dos servidores na implementação das políticas.

O argumento mais interessante sobre regulamentação para este trabalho, no entanto, vem da literatura sobre parlamentarismos europeus e está presente no trabalho de Huber e Shipan (2002). Dentre outros pontos, os autores analisaram como partidos de gabinetes multipartidários recorreram à regulamentação, por meio de legislação, a fim de reduzir a influência indesejada de parceiros da coalizão sobre o comportamento da burocracia pública na implementação das políticas governamentais. Analisando o

número de páginas de cada lei, os autores argumentam que leis mais longas tendem a impor mais limites sobre as ações de outros atores, porque contêm detalhes específicos da política que restringem o que outros atores podem fazer. Portanto, argumentam que o comprimento (número de páginas ou palavras) da legislação é uma *proxy* para medir os esforços do gabinete para reduzir o oportunismo ministerial na implementação de políticas públicas.

Normas jurídicas, como leis, podem minar, portanto, a influência indesejada de atores políticos com posições privilegiadas sobre a burocracia pública. No presidencialismo norte-americano, legisladores recorrem a instruções procedimentais a fim de limitar a influência de presidentes, como atores privilegiados, sobre os órgãos burocráticos. No parlamentarismo de coalizão, por meio de leis detalhadas, partidos do gabinete buscam limitar o oportunismo de ministros sobre a burocracia pública.

### 3.3. Centralização

A terceira estratégia de controle político da burocracia é a centralização. De acordo com Rudalevige e Lewis (2005), a centralização remete à concentração de funções do Poder Executivo na estrutura organizacional da Presidência. Como argumentaram Howell e Lewis (2002), a literatura dominante sobre política americana assumiu, por um bom tempo, que o congresso criou todos os órgãos públicos federais e que o mesmo retém a palavra final sobre que órgãos serão criados, a que funções servem e como são desenhados (Bawn, 1995; Epstein e O'Halloran, 1999; McCubbins, Noll e Weingast, 1987).

Recentemente, um interesse renovado tem sido dirigido em direção aos presidentes e à influência que podem exercer sobre a burocracia federal. No entanto, como argumentam Howell e Lewis (2002), essa linha de pesquisa tem focado exclusivamente sobre os órgãos que já estão em funcionamento. Desse modo, a literatura tem ignorado o fato de que anteriormente a qualquer nomeação, proposta orçamentária ou desembolso de fundos, o presidente tem muito a dizer sobre que órgãos serão criados e como serão desenhados (Moe, 1989; Moe e Wilson, 1994).

Uma das principais teorias da criação presidencial de órgãos administrativos centralizados na presidência americana foi desenvolvida por Howell e Lewis (2002). Os autores avaliam se órgãos criados unilateralmente por iniciativa do presidente, por meio

de ações administrativas, são significativamente menos insulados do controle presidencial do que órgãos criados pelo congresso, por meio de legislação. Assumindo que presidentes usam seus poderes unilaterais para influenciar a burocracia, argumentam que quanto menor a força legislativa do partido majoritário, maiores as chances de que órgãos públicos sejam criados pela iniciativa presidencial. O argumento é que presidentes sempre criam órgãos contando com apoio suficiente dentro do congresso para assegurar seu eventual financiamento, mas não o retorno requerido para promulgar leis que criariam os órgãos em um primeiro momento. Nesses casos, presidentes exercem influência sobre a burocracia ao criar órgãos que o congresso permanece incapaz de criar.

Ao mesmo tempo, os autores argumentam que, em parte, é de se esperar que o recurso presidencial à centralização na criação de órgãos públicos seja mais provável em governos divididos. Independentemente da capacidade de coordenação legislativa do partido majoritário, o controle da oposição sobre o congresso aumentaria as chances de sua influência sobre órgãos federais, como estratégia de limitar o controle presidencial sobre a burocracia. Desse modo, presidentes teriam mais incentivos a centralizar na Presidência novos órgãos da administração pública em contextos de governo dividido.

A teoria da centralização de Rudalevige e Lewis (2005) tem como argumento central que centralização e politização não são estratégias complementares, como estabeleceu Moe (1985). De acordo com os autores, existe uma relação inversa entre as duas estratégias. Presidentes somente recorrerão à centralização como alternativa à politização, isto é, como estratégias substitutas, como argumentou Nathan (1983). No entanto, a teoria da centralização dos autores tem como objeto de investigação a iniciativa da formulação de políticas públicas, não a criação de órgãos públicos. Ainda assim, o ponto dos autores é de extrema importância para este trabalho.

Para eles, maior centralização implicaria, do ponto de vista presidencial, assumir os custos de formular individualmente as políticas, em detrimento de delegar parcialmente a função, formulando em co-autoria com ministros ou burocratas, ou delegar totalmente, não participando da formulação da política que irá implementar. A lógica do dilema remete à economia dos custos de transação: presidentes podem “fazer” ou “comprar” a política, centralizando ou descentralizando o processo decisório.

De acordo com os autores, o aumento da centralização decisória seria uma estratégia presidencial que ocorreria, parcialmente, em função da diminuição da politização. O argumento de Rudalevige e Lewis (2005: 08-09) é que não seria de se esperar que as duas estratégias fossem complementares, dado que ambas apresentam custos com os quais presidentes estariam pouco dispostos a arcar de uma só vez. A centralização, por um lado, pode diminuir as chances de aprovação de uma proposta encaminhada para a apreciação congressual. A politização, por outro lado, apresenta o custo da seleção de nomeados leais, porém incapacitados para exercer a função. Portanto, presidentes deverão eleger apenas uma estratégia.

Um fator relevante a incidir sobre os incentivos presidenciais à centralização é o governo dividido. O argumento de Rudalevige e Lewis (2005: 11) é que em governos divididos a centralização será maior, ainda que a politização também aumente. O ponto é que, em governos divididos, a probabilidade de presidentes buscarem o auxílio de burocratas para a formulação de políticas será baixa, posto que o partido majoritário no legislativo, de oposição, pode exercer uma influência indesejada sobre a burocracia. Em governos divididos, a centralização será mais provável mesmo com altos níveis de politização, pois presidentes esperam que burocratas tenham poucos incentivos para cooperar, seja com informação completa ou com declarações verdadeiras.

#### **4. Controlando a burocracia, coordenando a coalizão: o gerenciamento presidencial de políticas públicas no Brasil**

No presidencialismo brasileiro, o chefe do executivo é defrontado com uma demanda por politização, regulamentação e centralização da burocracia num contexto institucional que conjuga separação de poderes com gabinetes multipartidários<sup>6</sup>. Por um lado, como ocorre no presidencialismo de gabinetes monopartidários norte-americano, presidentes correm o risco da não cooperação de servidores públicos. Entretanto, como o presidencialismo brasileiro é caracterizado pela formação de governos majoritários, a

---

<sup>6</sup> O fenômeno da politização foi discutido a partir de contextos de instabilidade democrática (Geddes, 1994), no processo de industrialização nacional (Schneider, 1994), a partir do insulamento burocrático (Nunes, 1997), no alto escalão do Ministério da Fazenda (Loureiro e Abrucio, 1999) e do Banco Central (Olivieri, 2007), em perspectiva temporal (Pacheco, 2002), durante os governos Lula (D'Araújo, 2009) e como estratégia de patronagem (Praça, Freitas e Hoepers (2011). A centralização conta, na literatura nacional, apenas com os trabalhos de Inácio (2006, 2012).

influência indesejada da oposição tende a ter um peso menor. Por outro, como acontece nos parlamentarismos de gabinetes multipartidários europeus, a principal influência sobre servidores virá dos próprios partidos da coalizão.

Desse modo, para entender a capacidade do Estado brasileiro para coordenar a implementação do PAC, é necessário discutir como e quando presidentes são capacitados a controlar a burocracia pública e, ao mesmo tempo, coordenar a coalizão governamental. De acordo com Vieira (2013), o arcabouço institucional do presidencialismo de coalizão capacita o chefe do executivo a gerenciar a delegação para servidores públicos sob a responsabilidade de ministros da coalizão, por meio do uso de três prerrogativas exclusivas: 1. livre nomeação e exoneração dos cargos de Natureza Especial (NES) e do alto escalão dos cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS, níveis 5 e 6), 2. edição de decretos regulamentando a implementação e execução das leis vagas e 3. criação de órgãos da administração pública federal.

Quanto ao primeiro mecanismo, o autor mostra que existem quatro perfis de ocupantes de cargos DAS na administração pública brasileira: 1. servidor público federal, 2. o servidor requisitado de outras esferas de governo (estadual e municipal), 3. o servidor aposentado e 4. o indivíduo recrutado de fora do serviço público. A estrutura dos cargos DAS é composta por dezoito posições, distribuídas em seis níveis de função subdivididas em duas categorias: DAS-101, referente aos cargos de Direção Superior, e DAS-102, categoria que engloba os cargos de Assessoramento Superior. Formalmente, presidentes são os responsáveis pelo recrutamento dos níveis 5 e 6, ao passo que ministros de estado recrutam os 4 primeiros níveis de função<sup>7</sup>.

Sobre o segundo mecanismo, Knoplock (2012) explica que o decreto regulamentar estabelece normas e procedimentos com a finalidade de explicar e assessorar administrados e agentes públicos quanto ao correto cumprimento das leis. O inciso IV do artigo 84 da Carta Magna de 1988 estabelece que cabe exclusivamente ao chefe do Executivo “sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução”. A função do decreto regulamentar é detalhar,

---

<sup>7</sup> De acordo com D’Araújo (2009), as nomeações ministeriais devem ser respaldadas pela Presidência da República e devem obedecer às determinações do decreto nº 5.497, de julho de 2005, que estabelece que 75% dos cargos DAS de níveis 1 a 3, e 50% dos cargos DAS de nível 4 devem ser ocupados exclusivamente por servidores civis.

sempre que o presidente julgar necessário, o formato adequado para a implementação e a execução das leis por parte de ministros e servidores públicos.

Quanto ao terceiro mecanismo de controle, de acordo com o inciso II, parágrafo primeiro do artigo 61 da Constituição de 1988, é da prerrogativa exclusiva do Presidente da República a iniciativa legislativa em matéria de “criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública”. Portanto, eles não enfrentam o dilema “criar unilateralmente” versus “encaminhar, junto ao congresso, a criação de órgãos públicos por meio de legislação”, como mostraram Howell e Lewis para o caso de presidentes dos Estados Unidos.

Vieira (2013) parte da teoria da delegação de Lupia e McCubbins (1998), segundo o qual a delegação só pode ser bem sucedida quando o agente tem incentivos para cooperar com o principal e/ou quando o principal é capaz de discernir se o agente está cooperando. O autor sustenta que na cadeia de delegação Poder Executivo brasileiro, presidentes, como principais, são capazes de discernir quando servidores, como agentes, estão cooperando.

O argumento é que nomeados recrutados de fora do serviço público para cargos DAS 5 e 6, como oradores do presidente, enviam sinais críveis para o principal quanto à confiabilidade da atuação de servidores públicos, como agentes, sob a atuação de ministros, como terceiros atores da delegação. Por meio de decretos regulamentares detalhados, presidentes limitam a autonomia de servidores sob a influência ministerial indesejada na interpretação de leis vagas, assegurando a cooperação dos agentes como única opção. Por fim, posicionando novos órgãos públicos na hierarquia organizacional da Presidência da República, presidentes elevam a eficácia do monitoramento sobre servidores e dirigentes dos órgãos, assegurando a cooperação burocrática.

É razoável esperar, portanto, que por meio dos três mecanismos presidentes brasileiros são capacitados institucionalmente a gerenciar a implementação das políticas governamentais. No entanto, é preciso saber em que circunstâncias presidentes esperam que servidores sofrerão uma influência indesejada de ministros potencialmente hostis, tendo incentivos para recorrer aos três mecanismos de controle político.

Em três problemas de pesquisa, Vieira (2013) analisou os efeitos da composição dos gabinetes sobre o recurso presidencial a politização, regulamentação e centralização da

burocracia no Brasil. Utilizando dados coletados do Boletim Estatístico de Pessoal (BEP) sobre nomeações para cargos de confiança, agregados para toda a administração pública federal, o autor analisou as porcentagens mensais de nomeados recrutados de fora do serviço público para cargos DAS 5 e 6 como indicadores de politização da burocracia, entre 1997 e 2011. Usando modelos OLS de regressão linear multivariada, o autor encontrou, como resultados mais relevantes, que gabinetes mais dispersos ideologicamente, mais partidarizados e mais fracionalizados, indicando maior chance de oportunismo ministerial, elevam as porcentagens de nomeados políticos para cargos DAS 5 e 6.

No segundo problema, a partir de dados coletados da Presidência da República sobre decretos regulamentares, tomados individualmente, o autor analisou o número de palavras dos decretos editados pelo Presidente da República, como indicador de regulamentação, entre 2007 e 2011. Novamente, a partir de modelos OLS de regressão multivariada o autor observou que não é possível afirmar a existência de relação entre oportunismo ministerial e regulamentação, dado que o conflito ideológico entre presidente e ministro responsável pela implementação da lei regulamentada não apresentou correlação significativa com o grau de detalhamento dos decretos. No entanto, foi possível observar que a estratégia de regulamentação tende a ser mais recorrente quando leis demandam implementação interministerial ou quando a rotatividade ministerial aumenta, fatores que indicam maior chance de autonomia burocrática.

Por fim, utilizando dados coletados da base de dados legislativa do Cebrap sobre órgãos públicos da administração pública federal, o autor analisou novos órgãos criados ou realocados de ministérios para a Presidência da República como indicador de centralização, entre 1990 e 2009. A partir de modelos de regressão logística binária, os resultados encontrados pelo autor foram que o oportunismo ministerial, resultante da dispersão ideológica do gabinete ou do conflito de políticas entre presidente e gabinete, eleva a probabilidade de um novo órgão ser criado ou realocado de ministérios para a estrutura organizacional da Presidência da República.

É razoável esperar, portanto, que por meio da politização, regulamentação ou centralização, presidentes brasileiros estão capacitados a gerenciar a implementação do PAC. Recorrendo aos três mecanismos, presidentes podem controlar a atuação de

servidores públicos, ao mesmo tempo em que induzem a coordenação da atuação de ministros do gabinete. Sendo o PAC um programa de engloba distintos eixos de políticas públicas, demandando unidade estatal para sua implementação, é possível afirmar que, no plano federal, presidentes podem ser capazes de obter o planejamento necessário para o sucesso do programa.

## **5. Considerações finais**

O propósito deste trabalho foi discutir a capacidade presidencial de gerenciar políticas públicas em governos de coalizão. Sendo o PAC um pacote diversificado de políticas públicas, sua implementação demanda ministros e servidores públicos alinhados com a orientação presidencial. Desse modo, o sucesso do programa deve ser entendido, em parte, como uma função da capacidade estatal de realizar um planejamento coordenado no plano horizontal do gabinete e dos órgãos públicos. Será o Estado brasileiro capaz de obter esse planejamento? Como e quando isso seria possível?

Nosso ponto foi sustentar que por meio de três prerrogativas exclusivas, o Presidente da República é capaz de politizar, regulamentar e centralizar a burocracia pública, gerenciando a delegação para servidores públicos sob a responsabilidade de ministros da coalizão. Recrutando de fora do serviço público nomeados de confiança para cargos DAS 5 e 6, presidentes monitoram a burocracia e constroem a influência indesejada de ministros hostis. Editando decretos regulamentares detalhando o conteúdo e a forma da implementação de leis vagas, limitam a discricionariedade burocrática e o oportunismo ministerial. Posicionando ou realocando novos órgãos públicos na Presidência da República, o chefe do executivo maximiza o monitoramento de servidores públicos sob atuação de dirigentes atuando sob a sombra do presidente.

De acordo com evidências do trabalho de Vieira (2013), presidentes tendem a recorrer aos três mecanismos em função de certas características dos gabinetes ministeriais. Politização e centralização tendem a ser mais recorrentes quando o oportunismo ministerial cresce, ao passo que a regulamentação tende a crescer com o aumento da autonomia dos servidores públicos federais.

É razoável assumir, portanto, que o Estado brasileiro é capacitado para assegurar um planejamento coordenado das políticas públicas no plano federal, com ministros e servidores atuando em sintonia com as preferências presidenciais. Desse modo, o



Estado brasileiro pode ser capaz de garantir que o PAC, como um programa diversificado de políticas públicas, seja bem sucedido. Em busca de evidências, futuras pesquisas deverão analisar a cadeia de delegação do PAC e observar, em que medida, Lula e Dilma recorreram aos três mecanismos de controle político a fim de gerenciar a implementação do programa.

## Referências

BAWN, K. (1995), “Political Control versus Expertise: Congressional Choices about Administrative Procedures”. *American Political Science Review*, 89: 62-73.

CARROLL, R. e COX, G. (2012), “Shadowing Ministers: Monitoring Partners in Coalition Governments”. *Comparative Political Studies*, vol. 45, nº2.5, nº2.

D’ARAÚJO, M. C. (2009), *A Elite Dirigente do Governo Lula*. Rio de Janeiro: FGV.

EPSTEIN, D. e O’HALLORAN, S. (1999), *Delegating Powers: A Transaction Politics Cost Approach to Policy Making under Separate Powers*. Cambridge, Cambridge University Press.

GEDDES, B. (1994), *Politician’s Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. Berkeley, University of California Press.

HOWELL, W. e LEWIS, D. (2002), “Agencies by Presidential Design”. *The Journal of Politics*, vol. 64, nº4.

HUBER, J. e SHIPAN, C. (2002), *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge, Cambridge University Press.

INÁCIO, M. (2006), “Entre presidir e coordenar: Presidência e Gabinetes multipartidários no Brasil”. Apresentado no 3º Congresso Latino-americano de Ciência Política, Campinas, 4 a 6 de setembro de 2006.

INÁCIO, M. (2012), “Coalition governments and the institutional development of the Presidency in Brazil”. Paper presented at Special Seminars, University of Oxford, Latin American Centre, September.

KNOPLOCK, G. (2012), *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Campus Elsevier.

LAVER, M. e SHEPSLE, K. (1994), *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge, Cambridge University Press.

LEWIS, D. (2008), *The Politics of Presidential Appointments. Political Control and Bureaucratic Performance*. New Jersey, Princeton University Press.

LOUREIRO, M. R. e ABRUCIO, F. (1999). “Política e Burocracia no Presidencialismo Brasileiro: o Papel do Ministério da Fazenda no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Outubro, pp. 69-89.

LUPIA, A. e McCUBBINS, M. (1998), *The Democratic Dilemma. Can Citizens Learn What They Need To Know?* Cambridge, Cambridge University Press.

MARTIN, L e VANBERG, G. (2004), “Policing the Bargain: Coalition Government and Parliamentary Scrutiny”. *American Journal of Political Science*, 48(1): 13-27.

McCUBBINS, M. e SCHWARTZ, T. (1984), “Congressional Oversight Overlooked: Policy Patrols v. Fire Alarms.” *American Journal of Political Science*, 28: 165-179.

McCUBBINS, M.; NOLL, R. e WEINGAST, B. (1987), “Administrative Procedures as Instruments of Political Control”. *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 3.

MOE, T. e WILSON, S. (1994), “Presidents and the Politics of Structure”. *Law and Contemporary Problems*, vol. 57, n.2.

MOE, T. (1985), “The Politicized Presidency”, in John E. Chubb and Paul E. Peterson (eds.) *The New direction in American politics*, Washington, D.C.: Brookings Institution.

MOE, T. (1989), “The Politics of Bureaucratic Structure”, in J. Chubb e P. Peterson (eds.), *Can the Government Govern?* The Brookings Institution, Washington D.C.

MOE, T. (1990), “The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy”, in O. Williamsom (ed), *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. New York, Oxford University Press.

NATHAN, R. (1983), *The Administrative Presidency*. New York: John Wiley.

NUNES, E. (1997), *A Gramática Política do Brasil. Clientelismo e Insulamento Burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores; Brasília: ENAP

OLIVIERI, C. (2007), “Política, Burocracia e Redes Sociais: as Nomeações para o Alto Escalão do Banco Central do Brasil”. *Revista de Sociologia Política*, n. 29, p. 147-168.

PACHECO, R. (2002), “Mudanças no Perfil dos Dirigentes Públicos no Brasil e Desenvolvimento de Competências de Direção”. Paper apresentado no VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

PRAÇA, S., FREITAS, A. e HOEPERS, B. (2011), “Political Appointments and Coalition Management in Brazil, 2007-2010”. *Journal of Politics in Latin America*, 3, 2, 141-172.

RUDALEVIGE, A. e LEWIS, D. (2005), “Parsing the Politicized Presidency: Centralization and Politicization as Presidential Strategies for Bureaucratic Control”. Paper prepared for presentation at the 2005 Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, DC, September 1-4.

SCHNEIDER, B. (1994), *Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré.

THIES, M. (2001), “Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments.” *American Journal of Political Science*, 45(3).

VIEIRA, M. (2013), *Controle Político da Burocracia no Presidencialismo de Coalizão*. 133f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.