

Gerenciamento presidencial de políticas públicas em governos de coalizão: implicações para a implementação do PAC

Fabiano Santos (IESP-UERJ)

Marcelo Vieira (CEL-UFMG)

10º Fórum de Economia da FGV. São Paulo, 1 de outubro de 2013

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?
- Programa de Aceleração do Crescimento (doravante, PAC) - síntese do esforço neodesenvolvimentista brasileiro.
- Ponto de partida: 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:
- 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
 - a) servidores públicos podem resistir a cooperar com o presidente;
 - b) 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.

- Reformulando a pergunta central: em que medida o Estado brasileiro é capaz de planejar uma efetiva realização coordenada do PAC em contextos de governos de coalizão?
- Objetivo do trabalho: analisar como a ambiência institucional do novo desenvolvimentismo, baseada na realização da agenda governamental em gabinetes multipartidários, pode afetar a capacidade presidencial de gerenciar programas como o PAC.
- Argumento: entender a capacidade de planejamento do Estado brasileiro como variável explicativa do sucesso do PAC implica examinar 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.

Parte I

O PAC e a demanda por coordenação governamental

Dividido em dois períodos (PAC 1, de Janeiro de 2007, momento de criação, a Dezembro de 2010 e PAC 2, de 2011 até o momento): R\$ 1,148 trilhões em investimentos.

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).

O PAC e a demanda por coordenação governamental

Sumário:

“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.”

Nova ambiência institucional:

- a) a necessidade de descentralização, via Estados e Municípios;
 - b) delegação, mediante concessões e permissões à iniciativa privada;
 - c) coordenação interministerial e interpartidária para o planejamento e consecução das políticas de desenvolvimento (ponto central do nosso argumento).
-
- Resumo do 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”.

Três possíveis fontes de obstáculos e aprendizado:

- 1) 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;
- 2) 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;
- 3) problemas derivados da necessidade de coordenação intragoverno, isto é, interministerial e interpartidária

Foco do paper: como é possível um planejamento governamental coordenado em governos fragmentados em termos partidários e ideológicos, potencializando a *non-compliance* burocrática?

Quadro resumido da distribuição de forças partidárias e ideológicas pertencentes à coalizão desenvolvimentista do atual governo:

Dados principais do primeiro gabinete de Dilma

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

“O padrão de governança estabelecido por Lula segue no primeiro (?) governo Dilma Roussef: embora haja concentração de pastas no PT, há também grande percentual de ministros políticos, ou seja, endossados por algum partido como forma de garantir o apoio destes às políticas do Executivo no Congresso”.

Parte II

Gerenciando a realização de políticas públicas: teorias

- Controle político: não apenas influência sobre servidores públicos, mas também redução da influência indesejada de outros atores políticos.
- Nos EUA, governos divididos potencializam a influência indesejada do:
 - Partido majoritário no Legislativo (oposição) sobre órgãos federais, elevando incentivos presidenciais para politizar e centralizar a burocracia (cálculo presidencial) (Moe, 1989; Moe e Wilson, 1994; Lewis, 2007; Howell e Lewis, 2002)
 - Chefe do Executivo sobre órgãos federais, elevando incentivos legislativos para regulamentar a burocracia (cálculo legislativo) (Bawn, 1995; Epstein e O' Halloran, 1999; McCubbins, Noll e Weingast, 1987).
- Na Europa, governos de coalizão potencializam a influência indesejada de:
 - Ministros “hostis” sobre seus servidores públicos, elevando incentivos dos demais ministros para politizar e regulamentar a burocracia (cálculo ministerial) (Laver e Shepsle, 1994; Martin e Vanberg, 2004; Carrol e Cox, 2012; Huber e Shipan, 2002; Thies, 2001).

Controlando a burocracia, coordenando a coalizão: o gerenciamento presidencial de políticas públicas no Brasil

- Presidencialismo brasileiro: separação de poderes + governos de coalizão
- Como no presidencialismo EUA: autonomia do serviço público, porém baixa influência da oposição minoritária.
- Como nos parlamentarismos europeus: servidores sob a chefia de ministros “hostis”
- Risco de *non-compliance* burocrática potencializado pelo oportunismo ministerial
- Como presidentes brasileiros podem coordenar o comportamento de ministros e burocratas, maximizando influência sobre a implementação do PAC?

Controlando a burocracia, coordenando a coalizão: o gerenciamento presidencial de políticas públicas no Brasil

- Vieira (2013) sustenta o argumento de que presidentes brasileiros são instrumentalizados pelo arcabouço institucional com poderes de politização, regulamentação e centralização da burocracia pública federal:
 - Nomeação política: monitora servidores sob a influência indesejada de ministros.
 - Decreto regulamentar: reduz a autonomia burocrática e influência unilateral ministerial.
 - Órgãos públicos na Presidência: centraliza a atuação de servidores e dirigentes.

Politização

- Pergunta: como a composição dos gabinetes afeta as nomeações políticas?
- Argumento: coalizões heterogêneas elevam o oportunismo ministerial
- Proposição: maior oportunismo ministerial gera maior demanda por controle
- Nomeado político: recrutado de fora do serviço público para DAS 5 e 6
- Como “orador”, o nomeado envia sinais confiáveis ao “principal” presidente quanto à atuação do “agente” servidor e o grau de influência indesejada de “terceiros” ministros.

Politização

Dispersão ideológica	+
Grau de partidarização	+
Extremismo presidencial	+
Fracionalização partidária	-
Rotatividade ministerial	-
Alternância intrapartidária	+
Alternância interpartidária	-
Escândalo de corrupção	+
Primeiro ano de governo	+
Terceiro ano de governo	+
Nomeações ministeriais	

+

Politização

- Dados: Boletim Estatístico de Pessoal (BEP), MPOG
- Unidade de análise: mês/ano das nomeações políticas (N=176), 1997-2011
- Variáveis dependentes: % recrutados de fora do serviço público p/ DAS 5 e 6
- Método: MQO, regressão linear multivariada
- Resultados: em gabinetes 1. mais dispersos ideologicamente, 2. mais partidarizados e 3. mais fracionalizados, Presidentes fazem mais nomeações políticas

Regulamentação

- Como gabinetes afetam o grau de detalhamento dos decretos regulamentares?
- Argumento 1: Rotatividade ministerial e implementação interministerial elevam a autonomia burocrática na interpretação de leis vagas
- Argumento 2: grau de conflito entre presidente e ministro eleva a expectativa de influência ministerial unilateral sobre o comportamento de servidores
- Proposição 1: maior autonomia burocrática eleva a demanda por controle
- Proposição 2: maior oportunismo ministerial eleva a demanda por controle

Regulamentação

- Decretos regulamentares: detalhamento da implementação de leis vagas
- Decretos detalhados reduzem a autonomia do “agente” servidor na interpretação de uma lei vaga
- O mesmo tempo, limita o oportunismo de “terceiros” ministros sobre a interpretação burocrática das leis
- “Principal” presidente terá a expectativa de que a delegação será bem sucedida, dado que ainda conta com o monitoramento de “oradores”.

Regulamentação

	+
Extremismo presidencial	+
Rotatividade ministerial	+
Implementação interministerial	-
Detalhamento da lei	-
Iniciativa executiva	-
Iniciativa legislativa do PT	-
Medida Provisória	-
Nomeações políticas	

Regulamentação

- Dados: Site da Presidência da República
- Unidade de análise: decreto regulamentar individual (N=186), 2007-2011
- Variável dependente: n° palavras do decreto
- Método: MQO, regressão linear multivariada
- Resultados: Leis implementadas por 1. ministérios com maior rotatividade de ministros ou 2. por mais de um ministério, tendem a ser regulamentadas por decretos mais detalhados.

Centralização

- Como o conflito de políticas do gabinete afeta a centralização de órgãos públicos?
- Argumento: coalizões heterogêneas elevam o oportunismo ministerial
- Proposição: maior oportunismo, maior demanda por controle
- Órgão posicionado na Presidência centraliza a implementação
- Ao posicionar o órgão na Presidência, eleva a efetividade do monitoramento do “orador” sobre o “agente” e constrange o oportunismo do “terceiro”

Centralização

Dispersão ideológica

+

Grau de partidarização

+

Fracionalização partidária

+

Extremismo presidencial

+

Iniciativa por Medida Provisória

+

Órgão da administração direta

+

Mudança interpartidária

+

Primeiro ano de governo

+

Centralização

- Dados: Banco de Dados Legislativos do Cebrap
- Unidade de análise: Órgão público federal (N=172), 1990-2009
- Variável dependente: Órgão criado na estrutura hierárquica da Presidência
- Método: Máxima Verossimilhança, regressão logística binária
- Resultados: gabinetes 1. mais dispersos ideologicamente, 2. mais partidarizados ou, principalmente, 3. com mediano distante do partido do presidente, aumentam a probabilidade de centralização.

Considerações finais