

André Marengo – Cientista Político

Por que políticas públicas variam mesmo em democracias?



Arquivo Pessoal

André Marengo, Professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, autor e organizador de "A política, as políticas e os controles". Como são governadas as cidades brasileiras. 1. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2018

Políticas públicas podem ser compreendidas como aquilo que governos escolhem fazer ou não fazer (Dye, 1992). Mas como explicar a escolha de prioridades governamentais? Que fatores influenciam continuidade ou mudanças na agenda de políticas públicas? Por que decisões sobre prioridades de gasto público variam, seja ao longo do tempo, seja entre países, estados ou municípios?

Observando os gastos governamentais em saúde entre 189 países (World Bank, 2015), verifica-se que 70% daquelas nações que podem ser consideradas democráticas apresentam proporções mais elevadas - superiores à mediana de 3,2% - de gastos em saúde, enquanto 78% de países não democráticos apresentam patamares inferiores em seus respectivos orçamentos de saúde. Considerando-se gastos em defesa, o comportamento inverte-se: 56% das democracias apresentam níveis inferiores em seus orçamentos militares, enquanto 66% das nações com instituições não democráticas localizam-se nos patamares mais elevados de gastos com defesa. Democracia importa, indicando que procedimentos mais inclusivos, transparentes e pluralistas para a definição de prioridades orçamentárias afetam o conteúdo destas decisões.

Mas democracia não explica tudo. Por volta de 1900, o gasto social governamental como proporção do Produto Interno Bruto situava-se em níveis inferiores a 1% em países como Estados Unidos, Reino Unido, França, Alemanha, Suécia. Em 1960, já estava em 7% nos Estados Unidos, alcançou patamar de 10% na Suécia e Inglaterra, 13% na França, 18% na Alemanha. Atualmente, os governos da França e Alemanha investem mais de 25% em programas sociais, Suécia mais de 30%. Em contraste, Reino Unido (20%) e Estados Unidos (16%) situam-se em níveis mais baixos. Como explicar a enorme variação longitudinal, em pouco mais de um século, da mesma forma que as diferenças em prioridades governamentais, mesmo em países democráticos e desenvolvidos?

Um dos principais desafios dos pesquisadores em Políticas Públicas tem sido o de encontrar respostas para esta pergunta. E muitas respostas têm sido testadas.

Uma indicação pode ser encontrada no *teorema do elei-*

tor mediano (Downs, 1999; Menezes et ali, 2011). Nesta perspectiva, quando a renda do eleitor mediano é inferior à renda média em uma democracia, aquele teria incentivos por votar favoravelmente à políticas e partidos pró-políticas redistributivas, *keynesianas* e *welferistas*. Explicando com mais calma: mediano corresponde à medida estatística que identifica o indivíduo que separa duas metades de uma amostra ou população, ou o 50% mais 1 de uma distribuição. Equivale ao eleitor decisivo em regras majoritárias adotadas por instituições democráticas e significa que, identificando suas preferências e tendências de voto, temos um forte preditor sobre o resultado político e eleitoral dentro destas regras. Quando a renda deste eleitor *mediano* é inferior à renda *médica*, ele teria incentivos para escolher políticas redistributivas, uma vez que será potencial beneficiário das políticas sociais de transferência de renda e seus baixos rendimentos o colocam abaixo da linha de isenção tributária. Larcinese (2007) promoveu uma importante correção neste modelo, revelando como o voto facultativo pode distorcer os resultados esperados. Nos Estados Unidos, onde o voto é facultativo e as taxas de abstenção, altas (ao redor de 50%) e não aleatórias, com maior participação eleitoral à medida que crescem renda e escolaridade, há uma diferença entre o cidadão mediano (mais pobre) e o *votante* mediano (situado na classe média). Isso nos ajuda a compreender as razões para a his-

tórica resistência naquele país ao incremento em programas sociais, como foi o caso recente do Medicare, do governo Obama. Também é preciso considerar que o próprio êxito de políticas governamentais redistributivas - elevando a renda do eleitor mediano - pode fazer com que este deixe de achar atrativo apoiar estas políticas, uma vez que sua melhora o coloca, agora, acima da linha de isenção tributária e seu incremento de renda deixa de fazê-lo beneficiário preferencial de programas sociais.

Mas há outros fatores que não devem ser desconsiderados. Políticas redistributivas ou regulatórias costumam gerar perdedores ou prejudicados por elas (Lowi, 2009): segmentos econômicos que arcam com maior carga fiscal para financiar programas sociais, indústrias que precisam arcar com os custos de investimento em tecnologia para a preservação ambiental ou multas caso não as adotem, políticas de ação afirmativas, com reserva de vagas. Em todas essas políticas, podemos localizar “perdedores” que precisam pagar o custo de sua implementação: taxaço patrimonial, sanções, vagas que antes julgavam “suas”. Logo, são políticas com custos de decisão e implementação mais elevados do que aquelas cujo ônus se distribui de modo difuso por toda a sociedade, como por exemplo o aumento em tributos indiretos. É de se esperar, assim, que agendas redistributivas ou regulatórias incrementem a ação de “atores com poder de veto” (Tsebelis, 2009), que buscam precisamente bloquear mudanças no *status quo*. Recursos sociais, culturais, econômicos e o desenho das instituições são fatores que podem potencializar sua ação: federalismo, multipartidarismo, bicameralismo, revisão de constitucionalidade (Lijphart, 2003) multiplicam pontos de veto e tornam mais difíceis e improváveis mudanças no *status quo*.

Hoje, dispomos de muitos resultados de pesquisas revelando que o perfil

e características de burocracias estatais exercem influência sobre a definição e a implementação de políticas públicas. Nesta direção, Evans (1995) atribuiu o “milagre econômico” em países como Coreia e Taiwan à “autonomia inserida” de suas burocracias governamentais. Analisando 35 países em desenvolvimento, Evans e Rauch (1995) construíram uma “escala weberiana”, mostrando que países com burocracias governamentais mais profissionalizadas, com carreiras estruturadas e procedimentos meritocráticos de ingresso e promoção, apresentaram maiores variações anuais em seus respectivos PIBs *per capita*. Nistotskaya e Cingolani (2016) associaram qualidade regulatória de serviços públicos à profissionalização burocrática. Acemoglu *et al* (2015) indicaram que a profissionalização da administração pública incrementou desempenho fiscal em municípios colombianos. Marengo (2017) encontrou que maiores proporções de “estatutários com formação superior” na administração direta dos 5.570 municípios brasileiros incrementa probabilidades para a implementação de políticas de regulação do solo urbano (Leis de Zoneamento Urbano, Uso e Parcelamento do Solo, Lei de Melhorias Urbanas). Em perspectiva convergente, Marengo, Strohschoen e Joner (2017) utilizaram a mesma *proxy* de burocracia *weberiana* para mostrar que maiores proporções de “estatutários com formação superior” incrementam as chances para aumento na arrecadação de IPTU nos municípios brasileiros, mesmo quando controlado pelo tamanho da cidade.

A qualidade no desenho e implementação de políticas públicas depende de uma combinação de ambiente institucional (transparência, monitoramento, responsabilização) e capacidade profissional dos *policy-makers* responsáveis por seu planejamento. Cientistas políticos, economistas, administradores públicos e advogados podem contribuir em formular, planejar, analisar, gerir e avaliar as políticas governamentais. Engenheiros, médicos, arquitetos e planejadores urbanos promovem conhecimento altamente técnico imprescindível para a gestão de políticas públicas. Na ponta do sistema público, pedagogos, sanitaristas, assistentes sociais e antropólogos implementam serviços e executam um feedback em relação aos beneficiários de programas sociais.

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, Daron; GARCIA-JIMENO, Camilo and ROBINSON, James. *State Capacity and Economic Development: A Network Approach*. *American Economic Review*. Vol 105(8): 2364-2409, 2015.
- DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo, Edusp, 1999.
- DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. Boston: Longman, 1992.
- EVANS, Peter; RAUCH, J. E. *Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth*. *American Sociological Review*, v. 64, n 5, p. 748-765, 1999.
- EVANS, Peter. *Embedded Autonomy*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- LARCINESE, Valentino. *Voting over redistribution and the size of the Welfare State: the role of turnout*. *Political Studies*, Vol. 55, pp. 568-85, 2007.
- LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.
- LOWI, Theodore. *Arenas of Power*. Paradigm Publishers, 2009.
- MARENGO, André; STROHSCHOEN, M. T. B. ; JONER, W. *Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros*. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, p. 3-21, 2017.
- MARENGO, André. *Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros*. *Dados*, v. 60, p. 1025-1058, 2017.
- MENEZES, Rafael Terra de; SAIANI, Carlos César Santejo; ZOGHBI, Ana Carolina Pereira. *Demanda mediana por serviços públicos e desempenho eleitoral: evidências do modelo do eleitor mediano para os municípios brasileiros*. *Estudos Econômicos*, São Paulo , v. 41, n. 1, p. 25-57, 2011.
- NISTOTSKAYA, Marina and CINGOLANI, Luciana. *Bureaucratic structure, regulatory quality, and entrepreneurship in a comparative perspective: cross-sectional and panel data evidence*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.26, Issue 3, pp. 519-534, 2016.
- TSEBELIS, George. *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2009.