3

Unilateralismo do Executivo e cadeias de delegação defasadas

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.24.42-3

Júlio César Guimarães de Paula[1]

Resumo: A ideia de delegação se concentra na concessão de autoridade a atores constituídos de alguma autoridade institucional. A essência da delegação passa minimamente por três dimensões. (1) a quem delegar; (2) o que delegar e (3) e o quanto delegar. Assim, em quais cenários o Legislativo, enquanto "ator principal" nesse processo, tem incentivos para rever os paradigmas da delegação ao Executivo? Os trabalhos de Arretche (2009, 2013) sintetizam bem a gênese do processo de ressignificação do papel federativo dos estados brasileiros a partir de meados dos anos 1990. O fato é que algumas normas federais impuseram fortes restrições orçamentárias aos níveis subnacionais de governo, em especial aos estados da federação. Com base em tal diagnóstico, proponho o conceito de "cadeias de delegação defasadas", como forma de caracterizar as mudanças ocorridas no federalismo brasileiro e suas consequências para os fundamentos da relação Executivo-Legislativo nos estados da federação. O mecanismo que sustenta a ideia de defasagem delegativa é que os choques constantes na atratividade institucional do *agente* fomentam atividades recalcitrantes do ator principal. A hipótese de trabalho principal é que em períodos de defasagem delegativa os governadores potencializam suas ações unilaterais, como forma de manter alguma capacidade de *policy-making* sobre as políticas públicas. Sob esse prisma, os achados apontam para uma confluência entre os mecanismos "períodos de defasagem delegativa" e "estabelecimento de atos unilaterais dos governadores".

1Doutorando e mestre em Ciência Política, especialista em Políticas Públicas e Estatística e graduado em História e Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisador do Centro de Estudos Legislativos da mesma instituição (DCP-UFMG). Currículo: http://lattes.cnpq.br/9092944472509910. Contato: juliogcpaula@gmail.com.

Palavras-chave: Delegação. Federalismo. Unilateralismo. Executivo. Defasagem delegativa.

Abstract: *The idea of delegation focuses on the granting of authority to actors of some institutional authority. The essence of delegation has at least three dimensions. (1) to whom to delegate; (2) what to delegate and (3) and how much to delegate. So, in which scenarios does the Legislature, called "Principal", have incentives to review the paradigms of delegation to the Executive? Arretche's work (2009, 2013) summarizes the genesis of the process of resignification of the federative role of Brazilian states from the mid-1990s onwards. The fact is that some federal regulations imposed strong budget restrictions on subnational levels of government, specially to the states of the Federation. Based on this diagnosis, I propose the concept of Lagged Delegation Chains, as a way of characterizing the changes that have taken place in Brazilian federalism and their consequences for the foundations of the Executive-Legislative relationship in the states of the Federation. The mechanism that supports the idea of delegative lag is that the constant shocks in the institutional attractiveness of the agent foster recalcitrant activities of the principal. The main working hypothesis is that in periods of delegative lag, governors potentiate their unilateral actions, such as maintaining some capacity of public policy-making. In this light, the findings point to a confluence between the two mechanisms: periods of delegative lag and the establishment of unilateral acts by governors.*

Keywords: *Delegation. Federalism. Unilateralism. Executive. Delegative lag.*

1 – Introdução

O presente trabalho tem por objetivo analisar as ações unilaterais dos governadores de Minas Gerais no período de 1991 a 2018. Esse unilateralismo será mensurado com base na publicação de atos normativos pelo Poder Executivo estadual. Paralelamente, desenvolvo o conceito de "cadeias de delegação defasadas", que são estruturas delegativas nas quais o *agente* perde constantemente atratividade delegativa, por meio de choques exógenos à estrutura de delegação. Assim, com base na sistematização dos conceitos de unilateralismo do Executivo e cadeias de delegação defasadas, o trabalho tem por objetivo principal discutir a relação teórica e empírica entre esses fenômenos aparentemente distintos. A hipótese de tra-

balho principal é que, em períodos de defasagem delegativa, os governadores potencializam suas ações unilaterais, como forma de manter alguma capacidade de *policy-making* sobre as políticas públicas.

É importante destacar que os trabalhos sobre os fundamentos da política estadual têm ganhado centralidade na ciência política brasileira (SANTOS, 2001; TOMIO, RICCI, 2009, 2010). Nesse sentido, as diferentes dinâmicas de institucionalização e desenvolvimento institucional dos Legislativos estaduais contribuíram para consolidar análises focadas no relacionamento entre os Poderes (SANTOS, 2001). Contudo, os olhares para o Poder Executivo e sua dinâmica ainda são residuais.

Sob esse prisma, o estudo se insere no campo de pesquisa denominado *"presidência institucional"*. Genericamente, os estudos vinculados ao campo se detêm aos fundamentos das ações unilaterais dos chefes do Poder Executivo, ou seja, a capacidade de presidentes de moldar e orientar a formulação de políticas públicas. Duas dimensões orientam os estudos, uma dimensão legislativa e uma dimensão administrativa. O presente estudo se insere na segunda. Tal campo de estudos tem ganhado cada vez mais relevância, dada a atenção que os chefes do Poder Executivo têm dispensado a esses dispositivos.

Assim, como forma de contribuir para o debate, o presente trabalho está dividido em seis seções, além da presente introdução. Na primeira seção, apresento os aspectos teóricos da relação entre delegação e instituições políticas. Na seção seguinte, destaco os problemas constitutivos das estruturas de delegação e da relação entre "agente" e ator "principal". Na terceira, sistematizo o conceito de cadeias de delegação defasadas, com base na estrutura federativa brasileira. Na quarta, conecto os conceitos de defasagem delegativa e unilateralismo do Executivo. Na quinta, apresento a estrutura dos dados e as técnicas econométricas utilizadas. Por fim, apresento uma discussão dos resultados e sinalizo para futuros passos da pesquisa.

2 – Delegação e instituições políticas

A ideia de delegação se concentra na concessão de autoridade a atores constituídos de alguma autoridade institucional. A essência da delegação passa minimamente por três dimensões. (1) a quem delegar; (2) o que delegar; e (3) o quanto delegar. Duas situações são observáveis nas instituições políticas: a primeira é quando a autoridade do cargo é fixa, e a segunda, quando o *agente* é designado e sua autoridade é constituída posteriormente (BENDOR; GLAZER; HAMMOND, 2001). Entender essa lógica é essencial para o entendimento do fluxo informacional constitutivo das cadeias de delegação. Assim, em decorrência da racionalidade limitada dos atores, caracterizada pela posse limitada de informações, multiplicam-se as possibilidades de oportunismo. Para Williamson (1987), esses conflitos manifestam-se tanto *ex ante* quanto *ex post* em relação ao momento da delegação, traduzindo-se nos problemas de seleção adversa[2] e de risco moral[3], respectivamente.

Uma contribuição importante sobre a relação entre delegação e instituições políticas está no trabalho de Kiewiet e McCubbins (1991). Os autores delinearam o funcionamento da estrutura de delegação no Congresso norte-americano e os problemas criados pela relação *Principal-Agent,* e os meios utilizados pelos quais os atores principais podem controlar seus agentes*.* A sabedoria dominante, até então, trabalhava com a ideia de abdicação de prerrogativas por parte do parlamento. A introdução da ideia de delegação no debate traz para a discussão um aspecto mais estratégico da relação entre os Poderes.

Kiewiet e McCubbins (1991) procuram se opor à hipótese de abdicação, argumentando que a aparente "abdicação" na verdade reflete um esforço da maioria do Congresso em perseguir seus objetivos. Dessa forma, segundo os autores, a criação de uma autorização central não prejudica os objetivos do

2 O agente tem como foco a agenda do ator principal (alto custo informacional).

3 O agente foca nos próprios interesses.

Congresso, já que os fluxos informacionais entre o Congresso e as agências executivas não foram obstruídos. Em situações de equilíbrio[4] entre ator principal-agente, a delegação é uma solução comum para problemas de ação coletiva e instabilidade de escolha social, produzindo importantes ganhos de produtividade na relação entre os atores. A teoria sobre os fundamentos da relação Executivo-Legislativo procurou analisar essa dimensão estratégica da delegação, com base em duas dimensões: as comissões e os partidos políticos. Assim, em ambos os modelos essas instituições seriam responsáveis pela redução dos custos de transação e de resolução dos problemas de ação coletiva.

O papel estratégico das comissões foi abordado com base em duas perspectivas. A primeira é conhecida como distributivista. Nesse modelo teórico, o sistema de comissões é o lócus privilegiado de ação individualizada dos parlamentares. A consequência desse processo é a promoção de políticas particularistas, que visam ao sucesso eleitoral. Assim, a delegação de prerrogativas às comissões mitigaria os custos de transação e possibilitaria ganhos de troca entre os parlamentares (MAYHEW, 1974; SHEPSLE, 1979). Uma outra perspectiva fundada na delegação de prerrogativas às comissões é a teoria informacional. Nesse modelo, as instituições operam além do conflito distributivo, elas podem e devem atuar para dirimir as assimetrias informacionais entre os atores políticos (KREHBIEL, 1990).

A atuação estratégica dos partidos políticos e dos líderes partidários no Poder Legislativo foi sistematizada nos trabalhos de Cox e McCubbins (2005). No modelo teórico, utilizando regras institucionais, o partido majoritário exerce forte controle sobre o processo legislativo, atuando, nas palavras dos autores, como um cartel, na medida em que controla o processo deci-

4 Segundo Bendor, Glazer e Hammond 2001, um jogo com equilíbrio de Nash ideal de Pareto único ocorre um alinhamento ótimo entre *Principal-Agent*. Há um alinhamento de expectativas entre os atores. Nenhum dos jogadores têm a ganhar alterando sua estratégia de forma unilateral. É um sistema estável de competição. Não é possível, participando de algum esquema que siga o modelo de equilíbrio de Nash, qualquer um dos participantes ganhar vantagem sobre os outros utilizando apenas escolhas e ferramentas próprias.

sório. Variáveis institucionais, como: (1) poder de agenda; (2) indicação dos membros das principais comissões; e (3) controle de postos no interior do Legislativo, são essenciais para o entendimento da atuação dos líderes partidários no âmbito do parlamento (COX e MCCUBINS, 1993).

As estruturas de delegação, as cadeias de incentivo e os custos de transação estão bem documentados pela literatura, tanto empírica quanto teoricamente, no que tange aos processos endógenos ao Poder Legislativo. *Porém, qual o acúmulo de conhecimento da disciplina sobre a amplitude da delegação ao Poder Executivo, em especial a gabinetes e burocracias?*

Pensar a delegação ao Executivo nos traz aspectos mais heterodoxos da análise política. As estruturas do Poder Executivo são mais porosas às ações políticas e contingências e, consequentemente, mais suscetíveis às ações unilaterais dos chefes do Poder. Segundo Almeida (2018), a popularidade é um preditor para se aferir a amplitude da delegação concedida ao chefe do Executivo. A popularidade elevada carrega consigo uma maioria parlamentar que se beneficia da aprovação do presidente e que tem interesse em apoiar suas iniciativas legislativas. Nesse modelo, chamado de presidencial, o chefe do Executivo é o ator protagonista na resolução dos problemas de ação coletiva.

Contudo, além da popularidade, outros fatores contribuem para a delegação de prerrogativas ao Executivo, como a natureza das políticas a serem delegadas, a assimetria informacional entre os atores e os custos de oportunidade envolvidos na formulação da política. Epstein e O'Halloran (1999) apontam justamente esse caminho. Segundo os autores, a delegação ao Executivo é motivada pelos custos de transação. A incerteza parlamentar, especialmente com relação ao resultado eleitoral, seria um importante fator preditor da amplitude da delegação.

A ideia de custos de transação é essencial para o entendimento da estrutura de delegação. Em linhas gerais, ela se refere aos custos relacionados ao monitoramento, à manutenção e ao cumprimento dos contratos entre ator principal e agente.

Os custos são variáveis e marcados por diferentes estruturas de governança. Epstein e O'Halloran (1999) apontam que em governos divididos e cenários marcados pela incerteza, são impostos custos de transação mais elevados aos atores. Nesse sentido, a literatura especializada destaca que a delegação é uma função do grau de atratividade de *agente,* ou seja, até que ponto ele consegue dirimir problemas de ação coletiva e equalizar possíveis assimetrias informacionais. Já a sua amplitude se relaciona aos custos de transação envolvidos nessa cadeia. Assim, quando esses custos se elevam, os fundamentos institucionais da relação entre *ator principal* e *agente* podem ser ressignificados. Esse é o ponto da próxima seção.

3 – Os dilemas da delegação

A presente seção tem por objetivo responder à seguinte questão. *Em quais cenários o Legislativo, enquanto ator principal, tem incentivos para rever os paradigmas da delegação ao Executivo?* Entender teoricamente esse processo é essencial para a análise das sequências de jogadas permitidas aos atores.

Com relação ao controle legislativo da delegação, é possível afirmar que a popularidade é um fator importante. Em cenários de alta popularidade, o parlamento tem poucos incentivos para controlar a delegação ao Executivo, pois os parlamentares podem obter benefícios eleitorais das políticas implementadas pelo Executivo. Contudo, a perda de popularidade pode acirrar conflitos e legitimar uma ação mais reativa do Legislativo (ALMEIDA, 2018). A nomeação de ministros cujas preferências sejam alinhadas com a maioria parlamentar, o monitoramento das proposições de origem do Executivo e o fortalecimento informacional das comissões permanentes são as estratégias mais comuns utilizadas pelo Poder Legislativo para confrontar as ações do Executivo.

A literatura tem discutido cada vez mais o controle da delegação aos órgãos da burocracia do Poder Executivo. Nesse diapasão teórico as burocracias são entendidas como atores

políticos, ou seja, com interesses e preferências intensas sobre as políticas públicas. Segundo McCubbins e Schwartz (1984) o parlamento inclui na legislação um aparato que orienta o processo decisório interno aos órgãos. Por meio desse aparato, estabelece-se o controle sobre a capacidade de as burocracias implementarem políticas. Esses controles operam em duas dimensões. Uma é ligada ao controle dos órgãos burocráticos; a outra, à redução das assimetrias informacionais entre o parlamento e a sociedade. Com isso, os autores trazem as ideias de *police patrol* e *fire alarms.*

A ideia de *police patrol,* ou controle por patrulha, funda-se na supervisão e no controle pelo Poder Legislativo de um determinado órgão da burocracia do Executivo. Essa estratégia traz consigo elevados custos, pois os legisladores se distanciam dos seus reais objetivos. Já os procedimentos de *fire alarms,* ou alarmes de incêndio, centram-se no municiamento de grupos de interesse para que eles fiscalizem a delegação concedida pelo Parlamento às estruturas burocráticas. Epstein e O'Halloran (1999), por sua vez, vincularam os processos de revisão legislativa ao ambiente político. Para os autores, os 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 a política é mais alto. Assim, o Congresso delegará decisões ao Executivo quando os custos de transação externos forem menores do que os custos de decidi-las por meio das comissões.

Huber e Shipan (2002) também discutem os fundamentos do controle político das burocracias. Os autores contestam a tese do Estado administrativo, na qual a governança das políticas públicas nos Estados modernos fica a cargo das estruturas burocráticas, dada a complexidade dos processos de implementação. Inversamente, os autores atestam que o controle político das burocracias exercido pelo Poder Legislativo está representado no grau de detalhamento da legislação. Leis mais detalhadas dificultam a ação discricionária das burocracias. Tal discricionariedade decorre do conflito entre Legislativo e Executivo. Os autores apresentam uma discussão importante relacionada ao

ponto ótimo da delegação, e como esse ponto ótimo se relaciona com a microgestão da atividade burocrática nas democracias modernas. Esse ponto coloca a autonomia dos *agentes* como um ponto de constante disputa entre os atores políticos.

Com base no exposto anteriormente, fica claro que o dilema da delegação está relacionado ao controle da discricionariedade dos *agentes*. O ator principal age estrategicamente para não perder o controle da estrutura delegativa. Do ponto de vista das teorias elencadas, o *agente* ainda se constitui em um ator institucionalmente relevante, do ponto de vista da atratividade delegativa. Sob esse prisma, o presente trabalho pretende abrir um novo flanco de investigação, a partir da seguinte questão teórica. *Quais dilemas podemos esperar na relação ator principal-agente em cadeias de delegação atingidas constantemente por choques exógenos à estrutura delegativa? Como fica a relação entre os atores, na medida em que o agente perde atratividade delegativa? Qual as ações estratégicas do ator principal e do agente, nesses cenários de defasagem institucional?*

Com o objetivo de responder a essas questões, na próxima seção, sistematizo a ideia de *cadeias de delegação defasadas*: estruturas de delegação onde o *agente* perde atratividade delegativa, por meio de constantes choques exógenos à estrutura de delegação. Assim, com o objetivo de amplificar os ganhos analítico e teórico, operacionalizo o conceito com base na realidade institucional dos entes subnacionais brasileiros, a saber, os estados da federação.

4 – A economia política da defasagem delegativa

Os trabalhos de Arretche (2009, 2013) sintetizam bem a gênese do processo de ressignificação do papel federativo dos estados brasileiros a partir de meados dos anos de 1990. O fato é que algumas leis federais impuseram fortes restrições orçamentárias sobre os níveis subnacionais de governo. Os exemplos mais latentes foram: (1) Fundo Social de Emergência (FSE), mais tarde chamado de DRU (Desvinculação das Recei-

tas da União). Esse mecanismo permitia ao governo reter 20% da receita arrecadada que seria repassada aos estados e aos municípios, com o objetivo de gerar superávits; (2) a Lei Kandir, que desonerou exportações e unificou as normas de cobrança do ICMS nos estados, impondo perda nas receitas aos estados exportadores; e (3) a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que impôs limites rígidos de endividamento para todos os níveis de governo, aumentou a visibilidade das prestações de contas governamentais e proibiu o governo federal de refinanciar dívidas dos níveis subnacionais.

Assim, a organização federativa brasileira foi ressignificada através de uma robusta modificação no aparato institucional. Nesse sentido, duas agendas mereceram destaque: (1) a agenda fiscalista, pautada no ajuste fiscal, controle do endividamento dos entes e privatizações de estatais e banco estaduais, e (2) uma outra, pautada na formatação da oferta e financiamento das políticas públicas. A universalização do acesso à saúde e à educação e o combate à pobreza através de programas de transferência condicionada de renda e de assistência social foram políticas fortalecidas ao longo dos anos 2000. Porém, os estados foram claramente subjugados nesse processo, que teve como atores protagonistas a União e os municípios (SOUZA, 2010).

Sob esse prisma, não há razão para crer que essa perda de capacidade institucional e orçamentária imposta aos governadores, desde meados dos anos 1990, não tenha impactado a estrutura política dos estados da federação. O ponto está na caracterização e na mensuração desses impactos. Com base nos aspectos teóricos discutidos anteriormente, proponho o conceito de *cadeias de delegação defasadas*, como forma de caracterizar as mudanças ocorridas no federalismo brasileiro e suas consequências para os fundamentos da relação Executivo-Legislativo nos estados da federação. O mecanismo que sustenta a ideia de defasagem delegativa é que os choques constantes na atratividade institucional do *agente* fomentam atividades recalcitrantes do ator principal, o qual pode diminuir o ritmo e

a intensidade da delegação, questionar os seus fundamentos ou romper a cadeia delegativa.

Como forma de potencializar o ganho analítico do presente estudo e dar robustez teórica e metodológica ao conceito, proponho a operacionalização da ideia de defasagem delegativa, com base em um caso paradigmático dos problemas enfrentados pelos estados brasileiros na atualidade, a saber Minas Gerais.

4.1 – O caso de Minas Gerais

Minas Gerais é um estado complexo, com 853 municípios, o maior número de municipalidades da federação. Tem uma economia robusta, porém pouco diversificada e pautada muito fortemente na exportação de *commodities*, em especial de minério e produtos do agronegócio. Esse fato confere ao Estado uma grande vulnerabilidade externa e uma consequente suscetibilidade a choques exógenos a sua economia. A robusta desigualdade regional impede um desenvolvimento econômico sustentado e coloca regiões inteiras subjugadas à própria sorte. A partir de 2015, o processo de deterioração institucional é contínuo. A corrosão das contas públicas convive com os constantes atritos entre os Poderes. A instabilidade fiscal convive com a instabilidade política e as duas caracterizam o quadro atual do Estado.

Por isso, o estudo proposto aponta um marco temporal extenso, que se inicia em 1991, com o primeiro governador eleito após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Constituição Estadual de 1989, e vai até 2018, ano do último governador com mandato completo. Esse marco temporal é importante para análise, pois permite captar as mudanças políticas e institucionais ocorridas ao longo da Nova República, além de caracterizar a defasagem delegativa sofrida pelo Estado ao longo do período. O marco temporal escolhido compreende seis governadores eleitos para sete mandatos.

Tabela 1: Governadores eleitos de Minas Gerais (1991-2018)

Mandato	Governador	Partido	Coligação
1991-1994	Hélio Garcia	PRS	PRS-PTB–PL
1995-1998	Eduardo Azeredo	PSDB	PSDB-PTB–PL
1999-2002	Itamar Franco	PMDB	PMDB-PL-PPS-PSC -PAN-PMN-PSL-PST-PRN-PTN–PT do B
2003-2007	Aécio Neves	PSDB	PSDB-PFL-PPB -PV-PSL-PTN-PAN-PRTB–PHS
2008-2012	Aécio Neves	PSDB	PSDB-PFL-PP-PL-PSB-PTB-PPS-PSC-PAN–PHS
2012-2014	Antônio Anastasia	PSDB	PSDB-PP-DEM-PR-PSB-PDT-PTB-PPS-PSC-PMN-PSDC-PSL
2015-2018	Fernando Pimentel	PT	PT-PMDB-PRB-PCdoB–Pros

Fonte: TSE

Nota: O governo Hélio Garcia foi escolhido como ponto de partida por ser mandato regido pela Constituição Federal de 1988 e pela Constituição Estadual de 1989. Garcia foi o único governador que trocou de partido ao longo do mandato. Foi eleito pelo Partido das Reformas Sociais (PRS) e migrou para o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); o PRS foi extinto em 1992. Aécio Neves (PSDB) se desincompatibilizou do cargo em 2012, para concorrer ao Senado Federal. Antônio Anastasia (PSDB) assumiu o governo, sendo reeleito no mesmo ano. Anastasia, por sua vez, seguiu o mesmo roteiro de Aécio em 2012 e em 2014. Alberto Pinto Coelho (PP) assumiu o governo do Estado, por nove meses.

Hélio Garcia (1991-1994)

O período Hélio Garcia pode ser caracterizado como de passagem entre o a transição democrática e os fundamentos da Nova República. Garcia, oriundo da oligarquia agrária de Minas Gerais, foi a expressão reflexa da essência da chamada política mineira. Político filiado à UDN (União Democrática Nacional) e depois à Arena (Aliança Renovadora Nacional), foi entusiasta do golpe militar de 1964. Porém, nos anos 1980, foi um dos arti-

culadores da Aliança Democrática, movimento que construiu a candidatura de Tancredo Neves à Presidência da República. Antes, Garcia havia sido eleito vice-governador na chapa de Tancredo Neves em 1982.

A atuação de Hélio Garcia como governador exemplifica aquilo que Abrúcio (1998) chamou de *ultrapresidencialismo estadual,* período marcado pela forte concentração de poderes de agenda nas mãos dos governadores, ao destacar o desequilíbrio na relação entre os Poderes e a neutralização da arena legislativa como espaço autônomo de produção de políticas públicas. Ao longo dos quatro anos de mandato, Hélio Garcia controlou fortemente a ALMG. Romeu Queiroz (PRS/PTB) e Jorge Ferraz (PRS/PTB), presidentes do Legislativo mineiro nos biênios (1991-1992) e (1993-1994) respectivamente, eram tão ligados ao governador que mudaram de partido com ele em 1992.

Eduardo Azeredo (1995-1998)

O período Azeredo marca importantes mudanças nas estruturas econômica e orçamentária do Estado. Como dito anteriormente, o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) promoveu uma série de mudanças na estrutura e na governança das finanças públicas estaduais. No caso de Minas Gerais, o governo Azeredo foi o primeiro a se deparar com as consequências para os estados da federação de medidas como a DRU (Desvinculação das Receitas da União), publicada em 1994, e a Lei Kandir, em 1996. Tudo isso sem falar na privatização dos bancos estaduais, como do Banco de Crédito Real de Minas Gerais, o Credireal, em 1997, e do Banco do Estado de Minas Gerais, o Bemge, em 1998. Essas privatizações estiveram no bojo da renegociação da dívida de Minas com a União nos anos de 1997 e de 1998. Segundo dados do Balanço Orçamentário do Estado de Minas Gerais SCCG-SEF/MG, a renegociação impôs aos governos estaduais uma carga efetiva de pagamento da dívida muito superior às realizadas anteriormente. Tal fato foi constatado pelo

aumento dos resultados primários gerados pelo Estado após 1998, cujos recursos foram, na sua quase totalidade direcionados ao pagamento dos encargos da dívida.

Com relação às políticas públicas, o governo FHC foi o responsável por implementar, a partir de meados da década de 1990, as determinações inseridas na Constituição de 1988. O cerne das mudanças foi o fortalecimento dos mecanismos de coordenação federativa, pautado basicamente em duas dimensões: (1) instrumentos de planejamento da política; (2) estabelecimento de diretrizes e regulamentações nacionais. A política educacional sofreu importantes modificações a partir desse processo. As principais foram: a Lei de Diretrizes e Base da Educação (LDB), as Diretrizes Curriculares Nacionais e o Plano Nacional da Educação (PNE); o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb); e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

No cenário político-institucional, no período de 1995 a 1998 a ALMG não foi comandada por membros do partido do governador, como no período anterior. Agostinho Patrus (1995-1996) e Romeu Queiroz (1997-1998), ambos filiados ao PTB, representavam a ligação de Azeredo com o núcleo duro do governo anterior e, consequentemente, com a tradicional política mineira, além da necessidade de uma relação mais horizontal com os partidos da coalizão. Na esfera administrativa, além das deterioradas relações com o conjunto dos servidores públicos, Azeredo se defrontou com uma forte greve dos policiais militares em 1997. A paralização contribuiu para o enfraquecimento do governo, fator decisivo para a sua derrota nas eleições de 1998, para o ex-presidente Itamar Franco.

Itamar Franco (1999-2002)

É importante destacar que o primeiro capítulo da defasagem delegativa imposta aos governadores atacou basica-

mente a capacidade discricionária dos chefes dos Executivos estaduais nas questões fiscal e tributária, a partir de meados da década de 1990. Sob esse prisma, o período Itamar Franco (1998-2002) é uma continuação desse processo. Em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal é promulgada e restringe ainda mais a autonomia dos governadores sobre as contas públicas estaduais. Se do ponto de vista econômico o Estado estava cada vez mais enfraquecido, do ponto de vista político, Itamar colocou seu capital político à prova e empreendeu várias ações disruptivas contra o governo federal. Três movimentos se destacam:

- retomou judicialmente o controle acionário da estatal Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig), parcialmente vendida pelo governador anterior, Eduardo Azeredo;

- mobilizou a Polícia Militar de Minas Gerais em umas das principais usinas da Cemig, a Usina Hidrelétrica de Furnas, em São José da Barra (MG), ameaçando explodir a referida usina caso Furnas fosse privatizada;

- decretou a moratória da dívida do Estado de Minas com a União, alegando que os juros eram abusivos, comparados com outros acordos.

Porém, a situação fiscal do Estado se deterioraria fortemente ao longo do período, devido à chamada "*âncora cambial*" imposta no início do Plano Real, que depreciou artificialmente o câmbio, prejudicando as exportações, especialmente dos estados produtores de *commodities,* como é o caso de Minas Gerais. A depreciação artificial do câmbio deixou a economia brasileira suscetível a choques externos, vide os casos do México em 1995 e da Rússia em 1998. Os dados da Tabela 2 mostram a queda vertiginosa da receita orçamentária em Minas Gerais no período Itamar Franco. Merece destaque a queda abrupta das receitas de capital e das receitas totais entre os anos de 1998 e 1999.

Tabela 2: Receita orçamentária Minas Gerais (1998-2002)

Especificação	1998	1999	2000	2001	2002
Receita corrente	15.770,80	15.505,20	15.947,50	16.974,90	10.862,40
Receita de capital	12.643,50	1.037,20	1.771,90	888,6	470,6
Total	28.414,30	16.542,40	17.719,40	17.863,50	11.333,00

Fonte: SCCG/SEF MG.

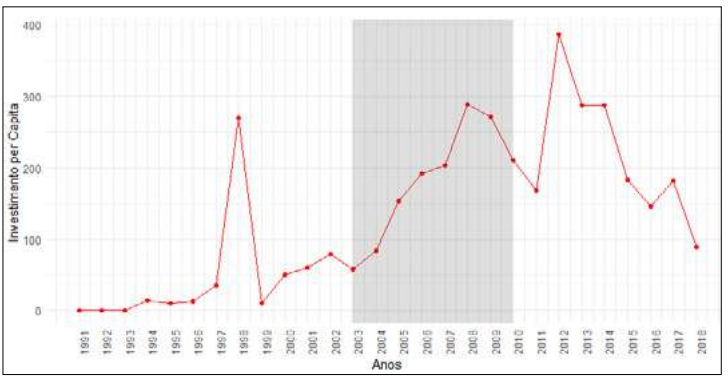
Nota: Deflator: IGP-DI. Base: agosto/02. Receita corrente – composição: receitas tributárias, incluindo ICMS, patrimonial, transferências da União e outras transferências. Receita corrente – composição: alienação de bens e operações de crédito. Receita total = Receita Corrente + Receita corrente.

Aécio Neves (2003-2010)

As eleições de 2002 refletiram o cenário econômico e fiscal do Estado. O candidato Aécio Neves (PSDB) foi eleito com uma pauta fiscalista das contas públicas. O seu primeiro mandato foi marcado pelo binômio "choque de gestão", déficit zero nas contas públicas e pelo gerencialismo na administração estatal, com foco nos pressupostos da "Nova Gestão Pública", tais como desempenho, avaliação e mensuração de resultados. O período foi marcado pelo fortalecimento das estruturas do Executivo estadual. A expressão reflexa desse fortalecimento institucional está na proeminência de figuras como Danilo de Castro, experiente político mineiro, chefe da Secretaria de Governo, responsável pela articulação política e pelo relacionamento com a ALMG, e Antônio Anastasia, responsável pelas questões administrativas e gerenciais do governo. A estabilidade política e administrativa do período Aécio Neves (2003-2010) foi constatada pelo crescimento econômico do País e do Estado. O chamado "*boom* das *commodities"* conferiu ao Estado uma capacidade de investimento nunca vista anteriormente.

O Gráfico 1 traça o histórico do investimento público em Minas Gerais, para o período analisado. Os dados apresentam duas tendências, a primeira de crescimento monotônico do investimento *per capita* até 2008, ano marcado pela crise do *subprime* na economia norte-americana. A segunda tendência está após o ano de 2008, quando a capacidade de investimento decresce, mas ainda mantém patamares elevados, se comparados aos demais períodos da série histórica. Nesse período, a economia mineira se beneficiou fortemente dos resultados da economia brasileira. Segundo dados de IBGE, a média de crescimento para o período 2003-2010 foi de 4% ano. O minério de ferro, base das exportações do Estado, alcançou patamares inéditos de valorização no mercado externo.

Gráfico 1: Investimento público *per capita* em Minas Gerais (1991-2018)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Diretoria de Arquivo, Pesquisa Legislativa e Consulta Pública.

Nota: Deflator: IGP-DI. Base: 2018. De acordo com a Lei n o 4.320/64, engloba "as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente, e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro". Enquadram-se nessa conta as despesas com equipamentos e instalações, entre outras. O ano de 1998 é um ponto fora da curva; os valores apresentam um crescimento abrupto devido à renegociação da dívida e à privatização dos bancos estaduais.

Com relação às políticas públicas, o governo Lula da Silva (2003-2010) deu continuidade às mudanças empreendidas no período anterior, especialmente em duas áreas: a assistência social, com o Programa Bolsa Família, no qual União e os municípios são os atores protagonistas, e a política educacional, com a redistribuição de recursos advinda da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Merece destaque ainda a aprovação, nesse período, do Piso Nacional do Magistério (Lei 11738/2008) e do Plano Nacional de Educação (Emenda Constitucional 59/2009).

Com relação à política doméstica, Aécio Neves conseguiu ampliar a delegação legislativa ao Executivo estadual. Segundo dados da ALMG, Aécio editou 130 leis com as duas delegações dadas pela Assembleia; o foco desse arcabouço legal foi a reforma administrativa do Estado.

Assim, mesmo o governo estadual sendo alijado da coordenação e implementação de políticas públicas importantes, o período Aécio Neves foi marcado pela crescente capacidade de investimento do Estado, impulsionada pelo crescimento da economia brasileira, por uma forte delegação do Legislativo estadual ao Executivo e por uma gestão fiscalista das contas públicas. Apesar dos conflitos latentes com os trabalhadores em educação, o governo Aécio alcançou elevados índices de popularidade, fato que lhe rendeu a reeleição em 2006, a eleição para o Senado em 2010 e a eleição de seu sucessor.

Antônio Anastasia (2010-2014)

Antônio Anastasia (PSDB) assumiu o governo do Estado em 2010, a partir da desincompatibilização de Aécio Neves para a disputar uma vaga no Senado Federal em 2010. Anastasia ganhou proeminência no cenário político estadual como artífice do chamado "choque de gestão", marca do governo Aécio. Sua presença no governo era tão forte que chegou a ocupar duas secretarias simultaneamente, a Seplag, Secretaria de Planejamento e Gestão, e a Secretaria de Defesa Social. A proatividade administrativa de Anastasia o elevou ao cargo de vice-governador em 2007. Em

2010, assumiu o governo de Minas, com a renúncia de Aécio Neves; nesse mesmo ano, foi eleito governador de Minas Gerais.

Anastasia tinha um perfil diferente se comparado aos governadores anteriores. Não era membro da tradicional elite mineira e não tinha um histórico familiar na política partidária. Membro das camadas médias, fez carreira na universidade e na administração pública. Atuou como técnico, nos governos de Hélio Garcia e FHC, até ser alçado a cabeça pensante do governo tucano a partir de 2003. Do ponto de visita político-administrativo, não há grandes rupturas com o período anterior. Danilo de Castro continuava na articulação política e a relação com a Assembleia foi marcada pela forte delegação do Poder Legislativo ao Executivo, especialmente em matérias de cunho administrativo.

O grande desgaste do período Anastasia foi com o funcionalismo público. Apesar da boa relação com a Polícia Militar, outros setores se rebelaram fortemente contra o governo, em especial os profissionais da educação, que, em 2011, paralisaram as atividades por 112 dias, a maior paralisação das atividades docentes da história do Estado. Os profissionais reivindicavam o pagamento do Piso Nacional do Magistério (Lei 11738/2008) para uma jornada de 24 horas semanais. A lei estabelecida no âmbito federal constituiu mais um embate federativo na Nova República, trazendo à tona temas que passariam a fazer parte do vocabulário da sociedade mineira, tais como déficit orçamentário, crise fiscal e coordenação federativa. Sob esse prisma, a polarização de Anastasia com os profissionais da educação é o prólogo do cenário que se formataria adiante, de finanças públicas deficitárias, luta por recursos escassos e perda de agência por parte dos governadores. Questões colocadas mesmo que de maneira incipiente em 2011 foram o germe do que chamo aqui de *cadeias de delegação defasadas,* que irão atingir o ponto máximo de defasagem quatro anos mais tarde, no governo Fernando Pimentel.

Fernando Pimentel (2015-2018)

A chegada de Fernando Pimentel (PT) ao governo do Estado em 2015, do ponto de vista doméstico, reflete um desgaste dos

governos do PSDB com setores da sociedade civil e do funcionalismo público. Além disso, o candidato tucano nas eleições de 2014 não caiu nas graças da população. Pimenta da Veiga, político histórico do partido, já não fazia parte do cotidiano político do Estado e foi derrotado pelo candidato petista no 1º turno do processo eleitoral.

O governo Pimentel (2015-2018) foi um período conturbado do ponto de vista político-institucional. Já em 2016, a então presidenta Dilma Rousseff sofreu o processo de *impeachment* e a crescente polarização ideológica fez com que o governo perdesse constantemente apoio popular. O grupo encabeçado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) entrou em rota de colisão com o principal partido da coalizão, o PMDB. A ruptura deteriorou as relações com a Assembleia Legislativa, situação que chegou ao seu ponto máximo com a abertura do processo de *impeachment* contra o governador.

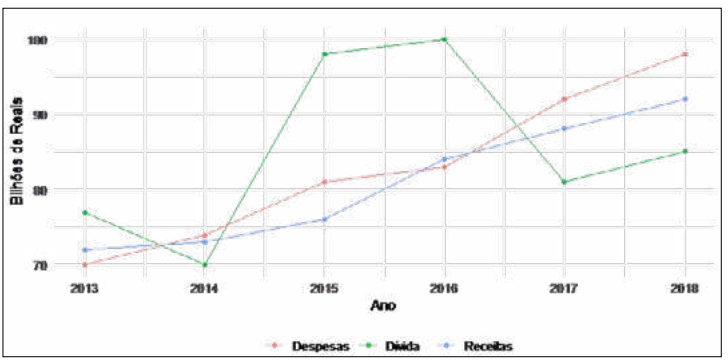
O processo de *impeachment* é a marca da fragilidade política do Executivo estadual e é a mola mestra para o entendimento da defasagem delegativa de Minas Gerais a partir de 2015. A origem do pedido está no fato de não ter havido repasse de 300 milhões de reais ao orçamento do Poder Legislativo. Contribuiu também para a abertura do processo de *impeachment* o parcelamento dos salários dos servidores públicos, fato que ocorrera a partir de 2016, quando da declaração de solvência orçamentária do Estado, legitimada pelo decreto de calamidade financeira publicado no mesmo ano. A abertura de um processo de *impeachment* em Minas Gerais era algo tão inédito que o rito para a condução dos trabalhos era simplesmente inexistente. Contudo, Pimentel conseguiu arquivar o processo no apagar das luzes do seu mandato, que terminaria de maneira melancólica, com a não ida do então governador para o 2º turno nas eleições de 2018. Cabe ressaltar que o governo Pimentel efetivou parcialmente o pagamento do Piso Nacional do Magistério (Lei 11738/2008), demanda histórica dos trabalhadores em educação. O pagamento parcial do piso do magistério reflete a importância da coordenação federativa para a política educacional

e a deterioração fiscal do Estado, que é o aspecto fundante da chamada defasagem delegativa.

Assim, do ponto de vista econômico-orçamentário, Minas Gerais é um caso de destaque. Dados do Tesouro Nacional apontam que o Estado é o terceiro com maior dívida consolidada, com 203% da receita corrente líquida (RCL), ficando atrás apenas do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul. Com relação à despesa com pessoal, Minas aparece em primeiro lugar, com uma despesa de 78% da receita corrente líquida. A capacidade de investimento de Minas é uma das piores do País: 2,8% da RCL. No *ranking* Crise Fiscal dos Estados, elaborado pelo Tesouro Nacional para o ano de 2016, Minas aparece em segundo lugar, atrás apenas do Rio de Janeiro. Estimativas atuais não consolidadas apontam uma deterioração ainda maior das contas públicas do Estado (SINCONF/STN, 2017).

O Gráfico 2 apresenta uma comparação entre a dívida consolidada nos anos de 2013 a 2018, as receitas e as despesas. Segundo dados do governo estadual, de 2014-2015 para 2015-2016, a dívida salta de R$ 70 bilhões para aproximadamente R$ 100 bilhões. É importante observar que, a partir de 2016, as despesas totais superam as receitas.

Gráfico 2: Comparação entre despesas, dívida e receitas – Minas Gerais (2013-2018)

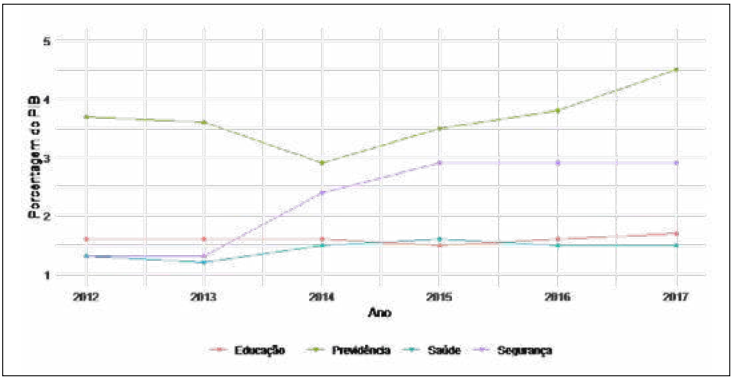


Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Transparência MG.

Nota: Deflator: IGP-DI. Base: 2018.

O Gráfico 3 aponta um componente estrutural da deterioração fiscal do Estado. Enquanto os gastos com saúde e educação se mantêm constantes entre os anos de 2012 e 2017, o que se percebe é um aumento monotônico dos gastos com previdência a partir de 2014 e 2015. Os valores chegam a 3,5% do PIB em 2015. A composição desse gasto está fortemente ligada aos salários do alto oficialato da Polícia Militar, dos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público Estadual e das carreiras no topo da hierarquia da Polícia Civil.

Gráfico 3: Gasto por área como porcentagem do PIB – Minas Gerais (2012-2017)

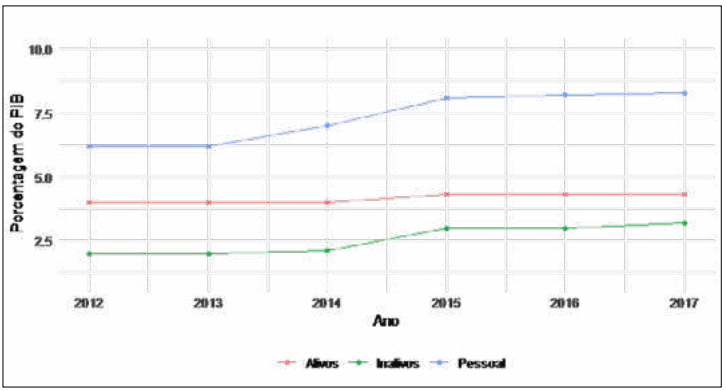


Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Transparência MG.

Nota: Deflator: IGP-DI. Base: 2017.

O Gráfico 4 apresenta a composição do gasto com pessoal nos anos de 2012 a 2017. O que chama a atenção é o aumento do gasto com servidores inativos a partir de 2015, fato que aproxima as linhas de ativos e inativos na série analisada.

Gráfico 4: Gasto com pessoal como porcentagem do PIB – Minas Gerais (2012-2017)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Transparência MG.

Nota: Deflator: IGP-DI. Base: 2017.

Assim, por meio dos dados analisados, fica claro que o governo Fernando Pimentel é paradigma da defasagem delegativa. Tal fenômeno ganhou em seu mandato uma dimensão estrutural importante. Assim, nesse cenário de crise fiscal e forte coordenação federativa de importantes políticas públicas, quais instrumentos institucionais estão à disposição dos governadores para se colocarem politicamente como atores racionais que são?

5 – Unilateralismo e defasagem delegativa

O presente tópico tem como objetivo conectar teórica e empiricamente as ideias de defasagem delegativa e unilateralismo, apesar de, à primeira vista, o modelo analítico parecer contraditório, pois propõe a complementariedade entre fragilidade e robustez institucional. Porém, antes da discussão normativa do modelo, faz-se necessária uma discussão do que se entende aqui por unilateralismo presidencial. Os estudos afeitos a essa perspectiva se inserem no campo de pesquisa denominado de *"presidência institucional"*.

Segundo Moe (1985), presidentes são atores racionais em busca do desenvolvimento de uma reputação como líder político. Para atingir esse objetivo, podem recorrer a duas estratégias: a politização da burocracia e a centralização do Poder Executivo. A politização se refere aos esforços do Executivo em controlar as burocracias, com o objetivo de tornar a estrutura governamental mais responsiva aos anseios do poder central. Já a centralização se refere à robustez institucional das estruturas do Poder Executivo (RUDALEVIGE e LEWIS; 2005).

Assim, em linhas gerais, as análises se detêm à capacidade que presidentes têm de moldar, com base em suas perspectivas, a formulação de políticas públicas, nas arenas legislativa e administrativa. A literatura especializada tem olhado historicamente para o unilateralismo do Executivo, a partir da arena legislativa. Os estudos sobre os fundamentos da relação Executivo-Legislativo na América Latina exemplificam esse enfoque. Presidentes fracos do ponto de vista partidário utilizam seus poderes legislativos como fonte de equilíbrio institucional (SHUGART e CAREY, 1992). Os governos de coalizão são bons preditores de instabilidade, pois potencializam a utilização das estruturas centralizadas endógenas aos parlamentos (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).

O olhar para ação administrativa dos Executivos é recente na produção acadêmica brasileira. Já com relação à política norte-americana, o acúmulo de conhecimento é maior. Moe e Howell (1999) problematizam a capacidade fiscalizadora do Legislativo. Os autores assumem que o caráter institucional ambíguo e pouco sistemático do aparato constitucional norte-americano explicaria a expansão dos poderes presidenciais. A função de equilíbrio da relação com o Poder Legislativo está na arena eleitoral, e não na arena parlamentar. Nesse sentido, os problemas de ação coletiva limitariam a capacidade de reação do Legislativo aos ímpetos do Executivo[5]. No modelo teórico, a reação do

5 Os autores descrevem seis situações mitigam a ação proativa do parlamento: (1) quando os objetivos políticos são semelhantes; (2) quando o Legislativo é

Legislativo é sempre uma função da arena eleitoral. Os líderes partidários são fracos, os membros dos partidos fomentam essa debilidade, com o objetivo de potencializar o atendimento às suas *constituencies*. Os presidentes têm incentivos para promover a robustez institucional da Presidência, diferentemente dos parlamentares, que não veem incentivo para a promoção institucional do parlamento.

O trabalho de Rudalevige (2002) problematiza o caráter onipotente do unilateralismo presidencial. Da análise da emissão de ordens executivas pela presidência norte-americana, o autor atesta um forte componente de negociação entre os atores. A constatação passa pela não unicidade do Executivo enquanto ator institucional, sendo sua estrutura permeada por interesses e prioridades distintas. Assim, o componente da contingência e da negociação deve ser levado em conta.

Contudo, mesmo atento aos mecanismos de negociação internos ao Poder Executivo, a possiblidade de publicação irrestrita de atos normativos é um mecanismo robusto à disposição dos governadores para a regulamentação e orientação não apenas do cotidiano da estrutura governativa, como também na organização das políticas públicas. Do ponto de vista institucional, os atos normativos são procedimentos administrativos que passam ao largo do Poder Legislativo. Eles são a expressão reflexa da ação unilateral do Poder Executivo.

Com base nesse quadro, duas questões se colocam: *Como pensar as ações unilaterais do Poder Executivo em cenários de cadeias de delegação defasadas? Qual o papel das ações unilaterais do Executivo nesse cenário?*

dependente da estrutura administrativa do Executivo; (3) quando o Legislativo que evitar conflitos; (4) quando o Legislativo, tomado coletivamente, não tem preferências específicas; (5) quando a autoridade do Executivo é essencial para a implementação ou execução de uma dada política; (6) quando as políticas exigem velocidade, flexibilidade e sigilo.

5.1 A dinâmica política e institucional dos atos normativos

> *"O Governo do Estado de Minas Gerais tem reunido esforços para aprimorar o exercício de suas competências legislativas e do poder regulamentar"* (MINAS GERAIS, 2018).

A frase em destaque é parte integrante de um documento sobre técnicas e diretrizes para a redação de atos normativos, destinado aos servidores do alto escalão do governo estadual de Minas Gerais. Tal documento, elaborado pela Secretaria de Estado da Casa Civil e de Relações Institucionais (Seccri) e pela Subsecretaria de Assessoria Técnico-Legislativa (ATL), é a materialização da dimensão institucional que tais normas assumiram no contexto da política estadual. Os principais atos normativos à disposição do Poder Executivo estadual são: *(1) decretos; (2) resoluções; (3) resoluções conjuntas; (4) deliberações; (5) portarias.* Em linhas gerais, os atos normativos ampliam a capacidade discricionária das secretarias de Estado e dos órgãos ligados ao Executivo estadual na regulamentação e execução de políticas públicas.

Quadro 1: Definição institucional dos atos normativos – Minas Gerais

Resolução e resolução conjunta	De competência dos secretários de Estado, quando reunidos ou individualmente, disciplina e regulamenta matéria específica de sua competência dirigida a todos os seus administrados, veicula normas gerais ou cria comissões específicas e grupos de trabalho sobre temas de interesse do órgão.
Deliberação	De competência dos órgãos colegiados da administração direta e indireta, possui a mesma abrangência e finalidade de resolução.

Portaria	De competência dos secretários de Estado e chefes de órgãos da administração direta e indireta, é dirigida a seus subordinados, expede orientações sobre a execução de atos concretos, impõe determinadas condutas funcionais e instaura procedimentos investigatórios e disciplinares.

Fonte: Secretaria de Governo (Segov).

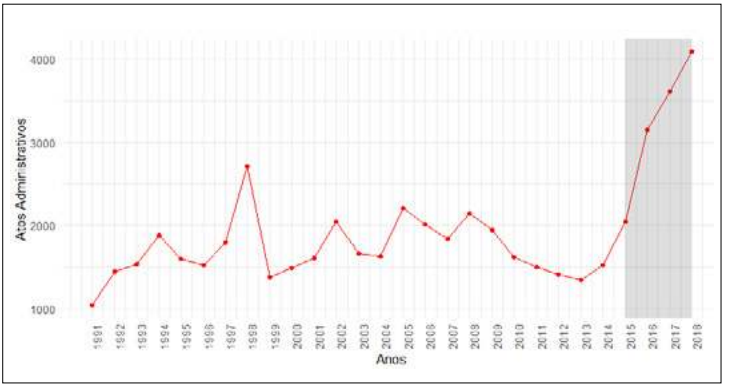
Segundo dados da Secretaria de Governo (Segov) e da Subsecretaria de Assuntos Legislativos, no período de 1991 a 2018, o número de atos normativos expedidos por órgão do Executivo Estadual apresentou um crescimento significativo, atingindo seu valor mais expressivo no governo Fernando Pimentel (PT).

Analiso a publicação de atos normativos pelos governadores de Minas Gerais como uma função da perda de agência, devido aos choques exógenos impostos à cadeia de delegação dos entes subnacionais brasileiros, em especial os estados da federação. Assim, as ações unilaterais em contextos de defasagem delegativa tendem a preservar alguma capacidade de *policy-making* dos governadores.

O Gráfico 5 traça a série histórica da publicação dos atos normativos pelos governadores mineiros entre os anos de 1991 e 2018. Dois movimentos saltam aos olhos: o primeiro em 1998, último ano do governo Eduardo Azeredo (PSDB), período de ressignificação federativa, com efetivação das privatizações dos bancos estaduais e de regulamentação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Assim, os atos publicados pelo governo Azeredo se referem a esses dois fatores.

Um segundo movimento ocorre a partir de 2015, com o crescimento exponencial da publicação de atos normativos pelo governador de então, Fernando Pimentel. É importante destacar que análises preliminares do atual governo apontam o mesmo comportamento da curva. Esse fato nos indica algum componente estrutural, e não algo contingencial vinculado à personalidade do chefe do Executivo de então.

Gráfico 5: Atos normativos – Minas Gerais (1991- 2018)

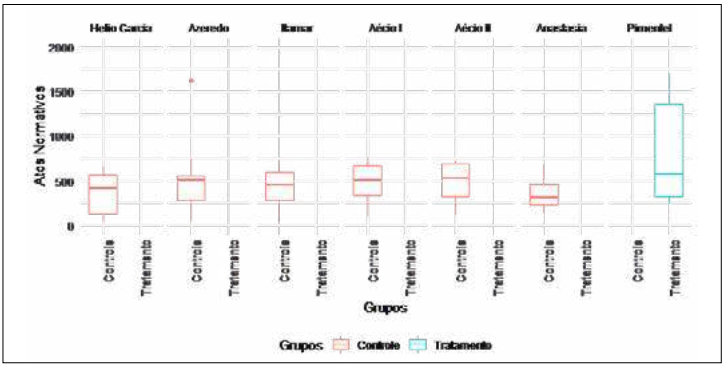


Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Diretoria de Arquivo, Pesquisa Legislativa e Consulta Pública.

Neste momento do trabalho, é hora de tomar decisões metodológicas para atingir os objetivos propostos. Por isso, opto pelo uso da nomenclatura de desenhos experimentais clássicos. Nesses desenhos, dois grupos são randomizados; um grupo é submetido a intervenção e o outro, não. O grupo no qual a intervenção é realizada é designado como *Tratamento*. Já o grupo não submetido a intervenção é o grupo *Controle.* Assim, no presente desenho de pesquisa, atribuo à série histórica analisada a alcunha de *Tratamento* aos anos subsequentes a 2015. Essa decisão foi tomada pelo fato de o ano de 2015 representar um ponto de inflexão na defasagem delegativa em Minas Gerais.

Os Gráficos 6 e 7 já trabalham com essa perspectiva, do ponto de vista descritivo. Os dados apontam que o governo Fernando Pimentel (2015- 2018) publicou em média 806 atos por ano, 59% a mais do que Eduardo Azeredo (477), o segundo governador com maior número de publicações.

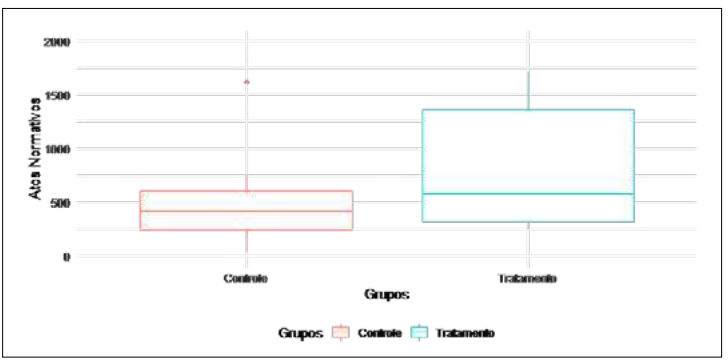
Gráfico 6: Distribuição dos atos normativos por governador (1991-2018)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Diretoria de Arquivo, Pesquisa Legislativa e Consulta Pública.

Já o Gráfico 7 apresenta a comparação entre os grupos *Tratamento (2015- 2018) e Controle (demais períodos).* A publicação de atos normativos no período tratado (806) pela defasagem delegativa é 53% maior em média do que a publicação dos atos no período não tratado (426). Do ponto de vista descritivo, está clara a diferença entre os grupos. O objetivo agora é estimar o efeito do pertencimento ao período tratado sobre a publicação de atos normativos.

Gráfico 7: Distribuição dos atos normativos – Pimentel (Tratamento) e outros (Controle)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Diretoria de Arquivo, Pesquisa Legislativa e Consulta Pública.

6 – Dados e métodos

6.1 Dados

O banco de dados em tela reúne os atos normativos publicados pelos governadores de Minas Gerais no período de 1991 a 2018. Como dito anteriormente, os dados contemplam as quatro rubricas mais significativas, tanto do ponto de vista normativo quanto quantitativo. As resoluções, resoluções conjuntas, deliberações e portarias foram analisadas até 2018, pois Fernando Pimentel foi o último governador a completar o mandato. Tal estratégia potencializa a comparabilidade entre os governadores eleitos anteriormente.

Os dados foram sistematizados como *corte transversal agrupado.* Assim, cada ano na série temporal foi reportado quatro vezes, contabilizando as quatro rubricas analisadas. Apesar de não haver uma diferença significativa quanto ao escopo institucional dos atos, a presente estratégia foi importante para o aumento da amostra e, consequentemente, dos graus de liberdade dos modelos econométricos estimados. A Tabela 3 exemplifica a estrutura dos dados.

Tabela 3: Estrutura dos dados

Ano	Número	Rubrica	Tratamento	Governador
1991	397	Resolução	0	Hélio Garcia
1991	149	Deliberação	0	Hélio Garcia
1991	457	Portaria	0	Hélio Garcia
1991	40	R. Conjunta	0	Hélio Garcia
1992	482	Resolução	0	Hélio Garcia
1992	264	Deliberação	0	Hélio Garcia
1992	655	Portaria	0	Hélio Garcia
1992	46	R. Conjunta	0	Hélio Garcia

Fonte: Elaboração própria.

A base de dados conta com 112 observações, distribuídas em cinco variáveis: uma variável dependente e quatro variáveis explicativas:

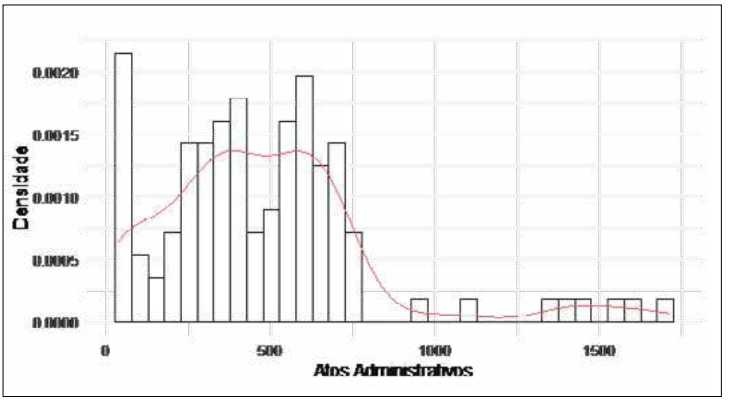
- Variável dependente: número de atos normativos publicados entre os anos 1991 e 2018;
- Variável independente 1 (Tratamento): variável Dummy, recebe valor (1) para os anos pós-2015 e (0) para os demais;
- Controle 1 (P. ALMG): variável Dummy, recebe valor (1) para a mesma filiação entre o presidente da Assembleia e o governador e (0) para os casos em contrário;
- Controle 2 (Ciclo): variável Dummy, recebe valor (1) para o primeiro ano de mandato e (0) para os demais;
- Controle 3 (Azeredo): variável Dummy, recebe valor (1) para o período de Eduardo Azeredo e (0) para os demais governadores.

A hipótese de trabalho principal é que, em períodos de defasagem delegativa, os governadores potencializam suas ações unilaterais, como forma de manter alguma capacidade de *policy-making* sobre as políticas públicas. A inclusão dos controles 1 e 2 remete à inserção de outras arenas na análise, a arena legislativa e a arena eleitoral, respectivamente. Apesar do foco estar na dimensão administrativa, ganhos analíticos podem ser aferidos para estudos futuros, dado o ineditismo da análise.

6.2 Métodos

Com o objetivo de identificar se a publicação de atos normativos está associada aos períodos de defasagem delegativa, proponho um modelo econométrico pautado na distribuição de probabilidade de Poisson, dada a característica da variável dependente (X). A distribuição de Poisson é caracterizada por variáveis discretas positivas, resultando de uma contagem em um período de tempo determinado.

Gráfico 8: Distribuição da Variável Dependente – Atos Normativos Minas Gerais (1991- 2018)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Diretoria de Arquivo, Pesquisa Legislativa e Consulta Pública.

Assumindo o modelo de regressão da família exponencial com ligação canônica $\theta = \beta_0 + \beta_1 x$, a relação entre a média e a equação de regressão é dada por:

$$\mu_{(x)} = e^{\beta 0 + \beta 1 x,} \qquad (1)$$

Assim, foram estimados quatro modelos de regressão de Poisson para a variável dependente *"Atos Normativos"*. A variável *"Tratamento"*, ou seja, anos da série histórica com defasagem delegativa estrutural, apresentou significância estatística para todas as estimações. Os valores de $\widehat{\beta 1}$ para os parâmetros estimados variaram pouco entre os modelos, de $\widehat{\beta 1}$= 0.64 nos modelos 1 e 4, $\widehat{\beta 1}$= 0.68 no modelo 2. Esses dados indicam a robustez estatística da variável independente.

O modelo de Poisson é considerado um modelo multiplicativo e com base na equação (1) podemos interpretar os coeficientes com base em $e^{\beta 1}$= $e^{0.64}$= 1.896481, assim, estar no *"Tratamento"*, ou seja, submetida a defasagem delegada, a edição de atos normativos é multiplicada por 1.90. Ou, de forma mais intuitiva, ocorre um aumento de aproximadamente 19% na edição de atos normativos.

Tabela 3: Regressão de Poisson

	Variável dependente:			
	Atos administrativos			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Tratamento	0.64***	0.68***	0.66***	0.64***
	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)
Azeredo		0.15***	0.14***	
		(0.01)	(0.01)	
P. ALMG		0.03***		0.002
		(0.01)		(0.01)
Ciclo		-0.25***		
		(0.01)		
Constant	6.05***	6.07***	6.03***	6.05***
	(0.005)	(0.01)	(0.01)	(0.01)
Observações	112	112	112	112
Log Likelihood	-10,718.90	-10,366.25	-10,661.99	-10,718.87
Akaike Inf. Crit.	21,441.79	20,742.49	21,329.98	21,443.74

Nota: Elaboração própria.
*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Alguns outros fatores merecem destaque nos modelos estimados. Por exemplo, o governo Eduardo Azeredo, outro período marcado pela defasagem delegativa, tem sua edição de atos normativos multiplicada por $e^{\beta 2} = e^{0.15} = 1.161834$, aproximadamente 12% a mais do que os demais governadores. A arena parlamentar, trazida a baile como forma de gerar *insights* analíticos futuros, apesar da significância estatística, não apresentou um efeito robusto. Diferentemente do ciclo eleitoral, a direção do efeito indica que, no início dos mandatos, os governadores privilegiam outras estratégias que não o unilateralismo. Esse ponto merecerá uma análise mais detida futuramente.

7 – Considerações finais

O unilateralismo do Executivo é uma realidade que pode ser constatada não apenas pelos resultados apresentados, como também pelo acúmulo de conhecimento da ciência política con-

temporânea. O ponto-chave é que, quando esse unilateralismo vem acoplado de uma defasagem delegativa, a probabilidade de rompimento da cadeia de delegação se torna mais latente. O Poder Legislativo pode romper a delegação na medida em que o Executivo deixa de ser um parceiro atraente nessa cadeia de responsabilização. Sob esse prisma, a não delegação ao Executivo pode gerar problemas na condução e na implementação das políticas públicas. Assim, a atratividade delegativa comprometida pode acirrar o conflito entre os Poderes e levar à instabilidade institucional.

Tal diagnóstico é de extrema relevância quando se trata da política subnacional no Brasil, especialmente com relação aos estados da federação. O *ultrapresidencialismo estadual* foi substituído pela *defasagem delegativa*, consubstanciada por déficits fiscais crônicos e por políticas públicas que passam ao largo dos governadores. Recuperar a capacidade de agência dos governadores é um dos desafios atuais da democracia brasileira.

8 – Referências

ABRUCIO. O ultrapresidencialismo estadual. In: Regis de Castro Andrade. (Org.). **Processo de Governo no Estado e no Município - análise a partir de São Paulo**. São Paulo: Edusp/ Fapesp. v. , p. 87-116. 1998

ARRETCHE**. The veto power of sub-national governments in Brazil: political instituitons and parliamentary behaviour in the post-1988 period**. Brazilian Political Science Review, v. 1, n. 2, p. 40-73, 2007.

_____. **Continuidades e descontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995**. Dados, Rio de Janeiro, v. 52, p. 377-423, 2009.

_____. **Quando instituições federativas fortalecem o governo central?**. Novos Estudos CEBRAP (Impresso), p. 39-57, 2013.

ALMEIDA. Do plenário às comissões: mudança institucional na Câmara dos Deputados. *In*: Giovana Perlin; Manoel Leonardo Santos (org.). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. 1. ed. Brasília: Edições Câmara.. v. 1. 2019.

BENDOR; GLAZER; HAMMOND. **Theories of delegation**. Annual Review of Political Science, v. 4, p. 235-269, 2001.

COX; MCCUBBINS. **Setting the agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of representatives**. Cambridge: Cambridge University, 2005.

EPSTEIN; HALLORAN. **Delegating Powers: a transaction cost politics approach to policy making under separate powers**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

FIGUEIREDO; LIMONGI. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2001.

HUBER; SHIPAN. **Deliberate discretion**. New York: Cambridge University Press, 2002.

LEWIS. **The politics of presidential appointments**: political control and bureaucratic performance. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008.

MAYHEW. **Congress: the electoral connection**. New Haven: Yale University, 1974.

MCCUBBINS; SCHWARTZ. **Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms**. American Journal of Political Science 28: 16-79. 1984.

MINAS GERAIS. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de Minas Gerais**: promulgada em 5 de outubro de 1989, atualizada até a Emenda Constitucional nºs 1 a 81 de 9 de julho de 2009. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1989.

MINAS GERAIS. **Assembleia Legislativa. Resolução nº 5.176, de 1997 com alterações até a Resolução nº 5.322, de 2008**. Institui o Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=RAL&num=5176&comp=&ano=1997. Acesso em: 20 de maio de 2021.

KIEWIET; MCCUBBINS. **The logic of delegation**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

MOE. **The Politicized Presidency**. In John E. Chubb and Paul E. Peterson, eds., The New Direction in American Politics. Washington, D.C.: The Brookings Institution. 1985.

_____. The revolution in presidential studies. Presidential Studies Quarterly**,** v. 39 n. 3, 2009.

MOE; HOWELL. **The Presidential Power of Unilateral Action**. Journal of Law, Economics, and Organization 15 no 1 (April): 132-179, 1999.

RUDALEVIGE. **Managing the President's Program**. Princeton, NJ: Princeton University Press (2002)

RUDALEVIGE; LEWIS. **Parsing the Politicized Presidency: Centralization, Politicization, and Presidential Strategies for Bureaucratic Control**. Paper presented at Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, DC. 2005.

SANTOS. **O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência**. 1a.. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

SANTOS; ALMEIDA. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. 1. ed. Curitiba: Appris, 2011.

SHUGART; CAREY. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

SHEPSLE. **Institutional arrangements and equilibrium in multidimensional voting models**. American Journal of Political Science, v. 23, n. 1, p. 27-59, 1979.

TOMIO; RICCI. **Conexão eleitoral, Processo Legislativo e estratégias parlamentares nas assembleias legislativas estaduais**. *In*: ENCONTRO DA ABCP, Campinas, SP, 2008.

_____. **Instituições e decisões: estudo comparativo do processo legislativo nas assembleias estaduais**. *In*: ENCONTRO DA ABCP, Recife, 2010.

WILLIAMSON. **The economics of organization: the transactions cost approach**, American Journal of Sociology, New York, v. 87, p. 548-77, 1975.

Recebido em 20/4/22
Aprovado em 2/6/22