

6. Processo decisório no Poder Executivo

O objetivo deste tópico é chamar a atenção para a complexidade do processo decisório no Poder Executivo e alertar para a necessidade de os agentes econômicos e sociais conhecerem suas nuances para influenciar na tomada de decisão durante a formulação das políticas públicas.

O processo decisório no governo é muito complexo e seu desfecho, em geral, é muito mais produto da negociação e das disputas internas do que da ação puramente racional, como sugere o modelo de escolhas públicas, que parte do pressuposto de que basta corrigir a assimetria de informações para que as pessoas ajam racionalmente.

O acesso à informação e a transparência são fundamentais para que exista algum tipo de controle social, mas não bastam para influenciar a construção de instrumentos de políticas públicas. Saber que existe um convênio, sem que seja chamado a opinar previamente sobre seus critérios e objeto, por exemplo, atende ao princípio da transparência e do acesso à informação, mas não assegura nem possibilita poder decisório sobre o tema.

Os mecanismos racionais de escolha, por meio dos quais qualquer pessoa na execução ou no comando chegaria ao mesmo resultado, retira espaço da decisão política, cuja construção leva em conta ideologia, relação de poder, valores e princípios de equidade, fatos que podem conduzir a tratamento desigual em situações para que prevaleça a justiça.

A lógica administrativa ou burocrática se pauta pelo conhecimento técnico especializado e pelo controle da rotina governamental, enquanto a lógica política se baseia na valorização do consenso, na legitimidade, na solução negociada dos conflitos, na coerência política e, principalmente, nas posições estratégicas de governo.

A definição de preferência ou formulação de demandas, bem como o manejo de recursos de poder ou mobilização de apoio para sustentação de suas iniciativas, deve pertencer ao governante, cabendo à burocracia utilizar sua *expertise* na elaboração e implementação do projeto político sufragado nas urnas.

O desafio permanente dos governantes eleitos é conquistar a burocracia para o seu projeto, evitando que ela articule discurso, escolha de metas e valores em reação ao comando político.

A tomada de decisão na esfera política, portanto, compreende ou depende de muitos aspectos e também da superação de muitos gargalos e obstáculos, que vão desde a estrutura dos órgãos e suas atribuições institucionais, as regras, os atores e a hierarquia dos decisores, a correlação de forças, a conjuntura política, passam pelo conteúdo e abrangência da política pública, além do impacto fiscal, financeiro e orçamentário e, ainda, as estratégias e táticas empregadas.

Formalmente, os níveis de tomada de decisão no governo comportariam os técnicos na formulação; os secretários executivos dos ministérios na coordenação; os ministros de Estado e presidentes de empresas na sustentação política; a Casa Civil no acompanhamento e coordenação de governo e o presidente da República na solução e arbitramento de conflitos.

No processo de tomada de decisão no Poder Executivo, em geral, as disputas entre as áreas econômicas/financeiras (Fazenda, Planejamento, Minas e Energia, Desenvolvimento, Agricultura etc.) e sociais (Previdência, Trabalho, Direitos Humanos, Reforma Agrária etc.), que normalmente envolvem recursos orçamentários, são arbitradas pela Casa Civil da Presidência da República, muitas vezes em favor da área econômica em detrimento do aspecto social.

Além da pressão política e social no processo de alocação de recursos e de avaliação de implementação das políticas de governo, como bem lembra Francisco Gaetani,⁹ existem outros critérios plausíveis, como: capacidade de execução de gastos dos ministérios considerados, empatia com a agenda da área em questão e alinhamento político com os titulares dos órgãos analisados.

O processo decisório, por sua natureza já complexo – pela fragmentação da administração pública – quando se dá em ambiente instável, com mudanças e transferências de órgãos, atribuições e pessoas com relativa frequência, torna-se mais imprevisível.

A isso pode ser ainda acrescentado o amplo espectro de atuação dos grupos de interesse, que exercem as atividades de *lobby*, num ambiente não regulado, em todos os ministérios, com especial atuação nas áreas social e de infraestrutura e de coordenação de governo. A busca de influência pelos

9 Conferir o artigo de Francisco Gaetani, "Avaliação, monitoramento e o exercício da Presidência", apresentado no XI Congresso Interamericano del Clad sobre a la Reforma del Estado y da la Administración Pública, Guatemala, 7-10 novembro, 2006, p. 35.

lobbies por intermédio tanto de organizações representativas de interesses setoriais quanto diretamente pelos agentes interessados, como pelas empresas e entidades que atuam profissionalmente na atividade de *lobby*, é caracterizada por intensas assimetrias. Isso se observa no que se refere ao nível de acesso aos decisores – que se tornam extremamente dependente da maior ou menor sensibilidade e abertura dos dirigentes aos contatos com os interesses opostos – e também nos meios empregados para o exercício da pressão – indo do convencimento baseado em credibilidade e *expertise* técnica até às não tão raras situações em que o poder econômico propicia o surgimento da corrupção e da influência indevida decorrente das trocas de favores e tráfico de influência.